Kebijakan Pertambangan: Regulasi untuk Siapa?

Moh. Said^a *

^a Universitas Brawijaya, East Java, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 03 Oktober 2016

Revisi pertama tanggal: 24 Oktober 2016

Diterima tanggal: 15 November 2016

Tersedia online tanggal: 26 November 2016

Keywords: kebijakan pertambangan, ekonomi politik, state centered.

ABSTRACT

The purpose of this papers is to analysis role of state in the mining policy in Indonesia. Tulisan ini menganalisis peran negara dalam kebijakan pertambangan di Indonesia. Liberalisation in mining will debilitate state ideals. This country has clearly set in the Constitution (Undang-Undang Dasar 1945) Article 33 point 3 that the earth,water,and natural resources are controlled by the state and should be utilized as much as possible for the welfare of the people. Today, mining regulation indicates have ignored the mandate of the constitution. Then, actually a mining policy created for whom? This case should use state centered perspective, how is the role of government, regulation, and what is the feasible methods to answer the basic assumption that mining resources should be utilized as much as for welfare of people. The reality alsoanalyze by political economic perspective.

INTISARI

Tulisan ini menganalisis peran negara dalam kebijakan pertambangan di Indonesia. Liberalisasi usaha pertambangan menggiring pada pelemahan pewujudan cita-cita negara. Secara tegas negara ini telah mengatur dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat 3 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Regulasi pertambangan saat ini mengindikasikan bahwa telah mengabaikan amanah konstitusi tersebut. Lalu, sebenarnya kebijakan-kebijakan perusahaan pertambangan yang dibuat oleh pemerintah untuk siapa? Permasalahan ini harus didekati dengan pendekatan *state centered*, bagaimana peran pemerintah, regulasi yang seharusnya, dan metode apa yang tepat digunakan untuk menjawab asumsi dasar bahwa sumberdaya tambang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Realitas tersebut juga dianalisis dengan perspektif ekonomi politik.

2016 FIA UB. All rights reserved.

1. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang kaya sumberdaya alam, potensi ini menjadi keunggulan utama selain potensi pertaniannya. Pembangunan nasional bersandar pada potensi-potensi utama tersebut. Potensi pertambangan selama ini menjadi sektor yang lebih menarik untuk dikembangkan karena lebih dekat

dengan pertumbuhan ekonomi (arah pembangunan ekonomi Indonesia lebih menekankan industrialisasi daripada sektor pertanian).

Pengelolaan pertambangan di Indonesia selama bertahun-tahun ini telah berhasil menyumbang PDRB yang cukup signifikan, termasuk pertambangan nonmigas. Namun, yang menjadi penting untuk dibahas

* Corresponding author. Tel.: +62-8123475877; e-mail: mohsaid_fia@ub.ac.id

adalah bukan hanya bagaimana sektor pertambangan mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia tetapi bagaimana sebaiknya pengelolaan pertambangan sehingga benar-benar memberikan kemanfaatan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai cita-cita besar negara Indonesia.

Membicarakan tentang kemanfaatan aktivitas ekonomi pengelolaan pertambangan tentunya tidak bisa lepas dari perspektif keberpihakan negara. Campurtangan negara atau peran negara dalam dinamika pembangunan ekonomi. Secara sederhana dapat diklasifikasikan dua perspektif, yaitu *state centered* atau kutub *society centered*. Kedua perspektif tersebut dapat digunakan dinegara manapun dengan berbagai variannya tergantung derajat intervensi atau campurtangan negara yang dijalankan.

Peran negara harus tetap bertujuan supaya dapat dihindari terjadinya kegagalan pasar. Model pilihan-pilihan posisi peran negara berdasarkan pada kecenderungan apakah negara berkehendak mengambil peran kuat (*etatism*) yang menghasilkan bentuk regulasi ekonomi *command socialism*, atau memilih memberikan kebebasan peran bagi individu melalui demokrasi dan ekonomi pasar yang berbentuk ekonomi *classic liberalism*. Bahkan peran negara juga dapat berupa peran moderat yang bergerak diantara *etatism* dan *liberalism*. *Organic statist model* merupakan bentuk moderat peran negara dalam pengelolaan ekonominya. Model organik ini dapat bervariasi apakah cenderung dekat dengan *etatism* atau *liberalism*. Pilihan-pilihan tersebut bergerak secara dinamis bagaikan gerakan pendulum, sesuai dengan sistem politik dan ekonomi yang dijalankan oleh suatu negara.

Oleh karena pilihan posisi peran negara dalam pembangunan ekonomi menentukan aktivitas ekonomi suatu negara, maka begitu juga untuk Indonesia tentunya dapat digambarkan seperti apa peran negara dalam pembangunan ekonominya. Begitu juga dalam kasus pengelolaan pertambangan di Indonesia. Untuk itu dapat menggunakan empat unsur untuk memudahkan analisisnya, yaitu perhatian (*concern*), asumsi (*assumption*), regulasi (*regulation*), dan peran negara (*role of the state*). Kemudian dari 4 unsur itu disandingkan dengan anatomi yang meliputi: *normative*, *methodological*, dan *empirical*.

Tulisan ini berusaha untuk mengulas mengulas secara mendalam tentang kondisi faktual perusahaan pertambangan di Indonesia. Mulai dari tinjauan peraturan perundang-undangan yang menjadi payung regulasi perusahaan pertambangan, mulai dari nilai kemanfaatan hingga mekanisme pelaksanaan untuk mewujudkan kemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Kemudian bagaimana metode yang digunakan serta bagaimana kondisi empirisnya?

Sesuai dengan yang diamanahkan oleh perundang-undangan?

2. Diskusi

2.1 Perspektif Negara Kesejahteraan

Indonesia merupakan negara yang berkarakteristik sebagai negara kesejahteraan. Dimana hal tersebut dapat secara tegas dilihat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara. Indonesia memiliki tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Pencapaian cita-cita tersebut diusahakan secara bertahap sejak masa kemerdekaan. Dimana sejak orde baru pemerintah pada masa itu berusaha mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui industrialisasi yang berbasis pada sektor pertanian. Lebih tepatnya dimulai dari industri berbasis pertanian yang terus berkembang pada sektor-sektor lainnya. Hingga saat ini, strategi pencapaian kesejahteraan dengan industrialisasi terus diterapkan oleh rezim-rezim penerus. Beberapa ciri kunci dari negara kesejahteraan yang merepresentasi pendekatan utama yang dibangun pada dekade terakhir adalah: (1) Negara kesejahteraan muncul sebagai bagian dari logika industrialisasi. (2) Negara kesejahteraan dibangun untuk menjawab pengembangan kapitalisme. (3) Negara kesejahteraan adalah produk dari modernisasi masyarakat. (4) Negara kesejahteraan dibentuk untuk mengatasi politik dan kelas sosial. (5) Negara kesejahteraan dibentuk dengan organisasi sosial terhadap proses produksi. (6) Negara kesejahteraan dibatasi dengan struktur dan kepentingan negara.

Sejumlah studi khusus tentang negara kesejahteraan banyak dilakukan pada kebijakan kesejahteraan dan industrialisasi, di Eropa, Amerika Serikat, dan Rusia yang menyimpulkan bahwa kebutuhan yang tinggi untuk mengorganisasikan proteksi peningkatan pendapatan sebagai suatu masyarakat yang memasuki industrialisasi dan urbanisasi dan kebutuhan ini terlepas dari hakekat kondisi tatanan sosial ekonomi. Ketahanan sosial menjadi perhatian utama baik pada paham sosialis maupun liberalis, perbedaan yang jelas antara pendekatan tersebut adalah perbedaan pada masing-masing rezim dan penekanan faktor-faktor dalam pembangunan negara kesejahteraan.

Myles dan Quadagno (2002: 36) menyatakan bahwa industrialisasi dan kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi, dibutuhkan untuk perluasan kesejahteraan. Dapat dikatakan bahwa negara kesejahteraan dibangun untuk merespon kebutuhan dari kemajuan kapitalisme. Pemahaman negara kesejahteraan dapat juga mengacu pada pendapat O'Connor (1973: 7) bahwa 'negara kapitalistik harus memenuhi dua hal dasar dan biasanya kontradiksi, yaitu akumulasi kapital dan legitimasi. Dengan kata lain, bahwa negara kesejahteraan dalam kemajuan masyarakat kapitalis

memastikan keberlangsungan, stabilitas, dan efisiensi kerja sistem ekonomi dan memastikan integrasi kelas dan kelompok sosial serta memelihara tatanan sosial. Selanjutnya, dijelaskan pula bahwa banyak negara kesejahteraan memberikan perhatian utama bagi akumulasi dan legitimasi secara berkesinambungan.

Selanjutnya, Flora dan Alber (1981: 41) mengatakan bahwa pembangunan negara kesejahteraan harus dianalisa mengacu pada tiga aspek berikut: 1) proses diferensiasi pendapatan individu dan rumah tangga, dan tempat tinggal yang menghasilkan permasalahan khusus pasar tenaga kerja yang harus diselesaikan oleh negara; 2) evaluasi hak-hak sosial sebagai konsekuensi dari (kompensasi untuk) institusionalisasi hak politik; dan 3) peningkatan, pengganti dan pelengkap pasar (dan untuk beberapa tingkat asosiasi) oleh birokrasi negara. Selanjutnya, ada beberapa variabel kunci dalam pendekatan modernisasi, yaitu: 1) pembangunan sosial-ekonomi (meliputi level industrialisasi dan urbanisasi); 2) mobilisasi politik kelas pekerja (yaitu persentase suara dalam pemilihan nasional untuk partai buruh); dan 3) struktur konstitusi (perluasan hak pilih dan perbedaan dualistik konstitusional monarkhi dan demokrasi parlementer). Bagaimanapun negara kesejahteraan terus mengalami perkembangan sejalan dengan modernisasi secara universal. Flora (1986) mengatakan bahwa minimal ada 2 dimensi dasar dari infrastruktur institusional yang relevan, yaitu: a) tingkat penetrasi negara pada institusi kesejahteraan (*stateness*); dan b) tingkat diferensiasi refleksi sosial dari institusi kesejahteraan.

2.2 Perspektif Dominasi Negara (*State Centered*)

Pendekatan ini menekankan pada peran dari negara (pemerintahan) dalam pembangunan negara kesejahteraan. Skocpol mengajukan pentingnya negara sebagai aktor' (1985: 21). Pandangan ini melihat negara sebagai konfigurasi organisasi dan tindakan yang mempengaruhi makna dan metode politik untuk semua kelompok dan kelas di masyarakat. Pendekatan ini sebagai 'dukungan penuh' bagi negara sebagai interpretasi aktor. Skocpol (1992) berdasarkan hasil studinya di Amerika Serikat, mengatakan bahwa pendekatan '*polity centered*' menjadi tindakan utama dalam proses konfigurasi institusional pemerintah dan sistem partai politik. Untuk membumikan negara kesejahteraan dapat dikelola melalui pendekatan struktur konstitusi formal dan informal. Teori Institusional menjelaskan bahwa difusi otoritas politik menjadi kunci untuk membangun negara kesejahteraan. Jadi, tidak hanya dapat dicapai dengan pertumbuhan ekonomi tetapi diperlukan institusi politik yang stabil guna kerangka kerja yang mapan.

2.3 Perspektif Ekonomi Politik

Smith (1961) mendefinisikan ekonomi politik sebagai cabang ilmu yang bertujuan untuk memberikan penghasilan yang besar bagi seseorang, atau lebih banyak memberikan kesempatan bagi mereka untuk memperoleh pendapatan lebih, dan untuk menyuplai negara dengan pendapatan yang cukup untuk menyediakan pelayanan publik. Mill (1995) menganalogi bahwa ekonomi politik memiliki 2 obyek utama, yaitu konsumsi masyarakat dan pemenuhan konsumsi tersebut. Definisi tersebut sama-sama menekankan pada pemenuhan kebutuhan konsumsi masyarakat. Pemenuhan kebutuhan konsumsi dapat melibatkan aktor lain di luar negara. Peran negara harus tetap ada sebagai pengendali perkembangan ekonomi. Kolaborasi antara negara dan sektor swasta memungkinkan terjadinya kinerja optimal. Adanya regulasi interaksi aktor-aktor yang berperan memberikan keuntungan bagi negara, swasta, dan masyarakat.

Pandangan neo-klasik tentang ekonomi politik menyatakan bahwa pandangan klasik memisahkan antara ekonomi dan subsistem lain dalam masyarakat (Caporaso dan Levine, 1992: 79-99). Sehingga, definisi yang digunakan oleh neo-klasik adalah bahwa ekonomi politik merupakan interaksi dari subsistem sosial, yaitu subsistem politik dan subsistem ekonomi. Caporaso dan Levine, 1992: 21-24) menekankan bahwa deliberasi ekonomi menjadi penting untuk memastikan keuntungan secara berkelanjutan, ekonomi jauh membahas tentang hal-hal yang dibalik aktivitas produksi dan pertukaran. Ekonomi politik dapat dipahami juga sebagai cara pandang untuk bagaimana kepuasan dapat diwujudkan.

2.4 Kerangka Regulasi Pengusahaan Pertambangan Indonesia

Kerangka regulasi pengusahaan pertambangan mineral dan batubara (minerba) sudah begitu jelas tersedia. Mulai dari konstitusi (UUD 1945) sampai keputusan menteri. Artinya, proses pengusahaan pertambangan di Indonesia seharusnya tidak menemui masalah dengan kecukupan regulasinya. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat 3 mengamanahkan supaya pengusahaan pertambangan baik yang di dalam bumi maupun air harus ditujukan bagi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Tidak diperbolehkan adanya kepentingan-kepentingan lain yang menegasikan tujuan tersebut. Berbagai upaya harus dilakukan oleh pemerintah supaya kemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat tercapai. Bukan hanya manfaat dari hasil eksplorasi yang harus dimanfaatkan bagi kesejahteraan tetapi harus diusahakan juga bagaimana hasil tambang tersebut menghasilkan yang optimal. Optimalisasi hasil tambang tersebut dapat diupayakan melalui hilirisasi usaha pertambangan.

Setelah dieksplorasi bahan tambang harus dimurnikan dan kemudian dilanjutkan dengan proses pengolahan. Proses ini merupakan upaya untuk meningkatkan nilai tambah dari usaha pertambangan. Apabila bahan tambang sampai pada proses pengolahan, maka hal tersebut menunjukkan bahwa perusahaan pertambangan sudah mencaai titik optimalisasi nilai tambah.

Terkait dengan peningkatan nilai tambah usaha pertambangan, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 pada Pasal 3, 93, 140 telah mengatur bahwa pemegang izin usaha pertambangan (IUP) dan IUP Khusus (IUPK) dan kontrak karya wajib melakukan pengolahan dan pemurnian untuk meningkatkan nilai tambah. Seharusnya setiap usaha pertambangan di Indonesia, baik yang dilakukan oleh BUMN maupun Swasta yang memegang izin usaha tidak hanya mengeksplorasi bahan tambang mengusahaan pemurnian dan pengolahan dulu baru dimanfaatkan dan diekspor apabila kebutuhan dalam negeri sudah tercukupi. Ada batasan-batasan yang harus dipenuhi oleh pihak yang mengusahaan pertambangan. Batasan-batasan tersebut harus dijadikan landasan dan tidak boleh diabaikan. Landasan tersebut berupa nilai dan prinsip kemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat, prinsip optimalisasi perusahaan (eksplorasi, pemurnian, dan pengolahan) untuk memaksimalkan nilai tambah, dan prioritas pemanfaatan hasil tambang yaitu untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri, baru jika berlebih dapat diekspor.

Kemudian, untuk prioritas pemenuhan kebutuhan dalam negeri dapat merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2012. Pada Pasal 2 Ayat 1 yang mengatur bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara harus mengutamakan untuk kepentingan dalam negeri. Hal tersebut dipekuat dengan Pasal 84 Ayat 1 dan 3 yang mengatur bahwa Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi harus mengutamakan kebutuhan dalam negeri dan baru dapat melakukan ekspor setelah terpenuhinya kebutuhan dalam negeri. Peraturan Pemerintah tersebut kemudian ditegaskan lagi dengan adanya Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2012 yang diperbaharui dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2012. Pasal-pasal yang terkait dengan upaya peningkatan nilai tambah usaha pertambangan yaitu Pasal 2 dan 3 tentang tata cara peningkatan nilai tambah, Pasal 7 tentang kewajiban pemegang izin untuk peningkatan nilai tambah, Pasal 12,13,14 mengatur tentang batasan minimum pengolahan dan pemurnian.

Adanya undang-undang Minerba bertujuan supaya Indonesia dapat merasakan nilai tambah dari produk-produk tambang, mendongkrak produk domestik bruto, dan menyerap tenaga kerja. Sebelum diberlakukan UU

Minerba pada tahun 2014, perusahaan-perusahaan tambang berbondong-bondong mengeksport biji tambang dan mineral yang didapatkan dari hasil tambang. Berdasarkan data empiris, selama periode 2008-2012 dan pertengahan tahun 2013 terjadi peningkatan bijih tambang dan mineral yang cukup signifikan. Sebagai contoh rata-rata volume ekspor pada bijih aluminium dan nikel telah meningkat di atas 20% (Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan, Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, 2013). Itu artinya, jika hasil tambang dioleh terlebih dahulu sebelum diekspor, maka akan memberikan peluang lapangan kerja dalam negeri, meningkatkan pendapatan negara melalui pertambahan nilai produk, serta memberikan keuntungan untuk kemudahan pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Selama ini, untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri diperoleh dari barang impor. Bisa jadi, barang yang diimpor merupakan barang hasil tambangan Indonesia yang dioleh di luar negeri.

2.5 Analisis Perspektif State Centered

Berdasarkan pembacaan terhadap regulasi tentang perusahaan pertambangan di Indonesia, selanjutnya dengan menggunakan pendekatan *state centered* dapat dianalisis mengenai komparasi kondisi faktual dinamika kontestasi kepentingan antara negara dan swasta dengan kemauan regulasi. Dalam analisis ini mencoba mendalami indikator *concern*, *assumption*, *regulation* dan *role of state*. Keempat indikator tersebut dibaca menggunakan sudut pandang normatif, metodologis, dan empiris. Diharapkan mampu menemukan titik kejelasan senyatanya perusahaan pertambangan di Indonesia.

Pendekatan *state centered* menghendaki bahwa perusahaan pertambangan dikendalikan oleh negara, sebagai modal untuk mewujudkan cita-cita pembangunan bangsa. Dalam hal ini, Indonesia sudah secara tegas menetapkan dalam konstitusinya bahwa segala sesuatu yang terkandung di dalam bumi harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Berdasarkan indikator *concern* secara normatif bahan tambang merupakan barang publik (*common goods*) yang harus dikuasai dan diusahakan oleh negara (pemerintah). Bagaimana hal ini dapat terjadi, maka negara (pemerintah) harus membangun nilai bersama dan dibumikan sehingga terbangun persepsi yang sama terhadap pemahaman bahwa barang tambang merupakan *common goods*. Secara empiris dapat kita lihat dari amanah konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah bahkan sampai peraturan menteri mengisyaratkan bahwa negara (pemerintah) secara tegas menginginkan perusahaan pertambangan dikelola sebagai bagian upaya untuk memanfaatkan potensi sumberdaya alam untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang tentunya pada muaranya untuk kesejahteraan rakyat. Bagi pihak yang

mengusahakan pertambangan di Indonesia harus berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dalam negeri serta berprinsip memaksimalkan perolehan nilai atas bahan tambang melalui proses hilirisasi pertambangan. Pengusahaan pertambangan tidak hanya untuk eksplorasi tetapi harus dimurnikan bahkan sampai diolah di dalam negeri. Hal ini harus dilakukan supaya pertambahan nilai bahan tambang dapat secara maksimal dinikmati masyarakat Indonesia. Nilai lainnya adalah adanya prioritas kepentingan, bahwa hasil pertambangan harus diupayakan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, apabila ada kelebihannya baru diekspor. Bukan sebaliknya, eksplorasi pertambangan didorong untuk diekspor untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya.

Kemudian untuk indikator *assumption*, karena hasil pertambangan adalah barang publik, maka secara normatif sudah seharusnya negara menguasai dan mengelola bahan tambangan yang dimiliki dan digunakan untuk menyejahterakan rakyatnya. Metodologi yang dapat dilakukan adalah negara melakukan mobilisasi bahan tambangan untuk pemenuhan kepentingan dan kebutuhan dalam negeri. Hilirisasi harus diterapkan, bagaimanapun caranya, termasuk bagaimanapun pihak pengusaha pertambangan tidak menghendaki karena menimbulkan biaya tambahan untuk membangun *smelter* (untuk proses pemurnian). Secara empiris hal ini tidak sesuai dengan harapan normatif dan metodologis. Selama ini pengusahaan pertambangan di Indonesia walaupun secara konstitusi dan peraturan di bawahnya sudah mengatur untuk itu. Hasil pertambangan yang dihasilkan tanpa pemurnian dan pengolahan langsung di ekspor, sehingga tidak memenuhi nilai untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri dan tidak memperjuangkan penambahan nilai tambah yang hal itu sangat menguntungkan bagi negara/ pemerintah.

Untuk itu, seharusnya regulasi yang ada dibuat secara menggigit terhadap pihak berizin dalam pengusahaan pertambangan. Pemerintah sudah melakukan intervensi secara tegas dan jelas mulai dari level konstitusi sampai peraturan meteri. Artinya, tidak ada lagi yang perlu disangkal mengenai keutuhan aturan atau regulasi bahwa pengusahaan pertambangan harus digunakan seoptimal mungkin untuk kepentingan dalam negeri, untuk kesejahteraan masyarakat. Sebisa mungkin pengusahaan pertambangan dilakukan oleh pemerintah, dilakukan oleh BUMN/D yang membidangi pertambangan. Namun, apabila dibutuhkan adanya kerjasama dengan pihak swasta harus secara tegas ditekankan supaya pihak swasta mengikuti aturan mainnya. Kenyataannya, hingga saat ini intervensi pemerintah relatif lemah, dimana pemenuhan amanah regulasi rendah. Hasil tambang tidak diupayakan memperoleh nilai tambah dan juga tidak memprioritaskan

kebutuhan dalam negeri. Lebih parahnya lagi, lebih banyak pihak swasta yang terlibat dalam pengusahaan pertambangan, dan pemerintah seakan tidak berdaya mengendalikan perusahaan swasta tersebut.

Jadi, secara normatif yang diharapkan peran negara kuat, memainkan peran utama dalam pengusahaan pertambangan tidak terjadi secara empiris. Seharusnya pemerintah mampu memaksakan berlakunya regulasi yang dibuat, tetapi menjadi lemah ketika berhadapan dengan pemilik modal. Sehingga, secara empiris nampak dengan jelas bahwa aplikasi pengelolaan pertambangan di Indonesia cenderung berpihak pada pemegang modal besar. Organ-organ pemerintah menjadi alat legitimasi pemilik kapital untuk melanggengkan kepentingannya. Kondisi ini menjadi anomali bagi pendekatan *state centered*. Secara normatif, regulasi yang ada menghendaki kemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat melalui orientasi nilai pemenuhan kebutuhan dalam negeri dan dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Namun faktanya, regulasi yang sudah jelas arahnya tersebut dikebiri oleh kekuatan kapital (swasta; pasar). Kuatnya dominasi pemilik kapital mengakibatkan inkonsistensi aplikasi regulasi pengusahaan pertambangan di Indonesia. Faktor ketidakmampuan penguasaan teknologi canggih yang dibutuhkan untuk peningkatan nilai tambah hasil tambang menjadi sumber masalah yang hingga saat ini belum mampu diatasi oleh negara, sementara pemodal asing sudah menguasai teknologi tersebut sehingga pemurnian dan pengolahan hasil tambang diupayakan di luar negeri. Kemudian juga dibutuhkan *high skill of management* serta permasalahan *insentive capital*.

Matriks Analisis *State Centered* Pengusahaan Pertambangan Indonesia

MAIN POINTS	NORMATIVE (What Should it be)	METHODOLOGICAL (How Should it be)	EMPIRICAL (Where is/was it)
Concern	Bahan tambang adalah <i>Common goods</i>	Keseragaman dan kesamaan persepsi	Konstitusi, UU Minerba, PP, dan Permen ESDM mengatur: bahan tambang harus diolah di dalam negeri untuk meningkatkan nilai tambah (Regulasi sudah tegas dan jelas mengatur bahwa hasil tambang harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat)
Assumption	Negara harus menguasai dan mengelola bahan tambang untuk kesejahteraan rakyat	Negara melakukan mobilisasi bahan tambang untuk kepentingan dalam negeri dan mendukung kesejahteraan rakyat	Hasil tambang langsung diekspor, tidak memprioritaskan kebutuhan dalam negeri dan tidak meningkatkan nilai tambah (kenyataannya pemerintah tidak mampu mengendalikan swasta, hasil tambang kurang maksimal untuk kepentingan dalam negeri)
Regulation	Negara mengintervensi dengan regulasi yang tegas dan jelas	Negara dapat bekerja sama dengan non-pemerintah namun secara terbatas	Pengusahaan pertambangan dilakukan oleh BUMN dan perusahaan swasta berizin (Swasta mengarahkan aplikasi regulasi= pengkebirian regulasi)
Role of the State	Negara kuat, memainkan peran utama	Seharusnya Negara memaksakan aturan sesuai konstitusi, namun kenyataannya tidak efektif	Aplikasi aturan cenderung mengikuti pemilik kapital (inkonsistensi orientasi regulasi)

Sumber: Diolah oleh penulis, 2017

2.6 Inkonsistensi Regulasi Pertambangan Indonesia

Inkonsistensi pendekatan *state centered* dalam pengusahaan pertambangan di Indonesia dapat dilihat dari pendekatan dalam pembuatan kebijakan yang mengaturnya. Pendekatan yang digunakan cenderung pada *clientelistic* yaitu kebijakan yang dibuat digunakan untuk memelihara klien supaya tetap mendukung rezim pemerintah. Artinya ada hubungan simbiosis mutualisme antara rezim pemerintah dengan pelaku pasar. Misalnya dalam kasus pertambangan, BUMN yang bergerak dalam bidang pertambangan cenderung menjadi mesin penggerak uang untuk kepentingan penguasa. Begitu pula dengan swasta menjadi *partner in crime* bagi rezim penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya melalui suplai sumberdaya dari pihak swasta. Imbalannya, kebijakan yang dibuat diarahkan untuk menguntungkan bagi proses produksi dan bisnis pihak swasta (Mas'ood, 1983).

Untuk mendalami inkonsistensi ini dapat dimulai dari konstitusi tentang sistem ekonomi yang diterapkan di Indonesia berdasar UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) sampai ayat (4) UUD 1945, yaitu: (a) Pasal 2: Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. (b) Pasal 3: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

(c) Pasal 4: Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip persamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Kemudian, penjelasan pasal 33 menyebutkan bahwa “dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang”. Selanjutnya dikatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Berdasarkan uraian dalam pasal 33 dan penjelasannya tersebut, maka secara tegas dilarang adanya penguasaan sumber daya alam ditangan orang seorang. Dengan kata lain, monopoli, oligopoli maupun praktek kartel dalam bidang pengelolaan sumber daya alam adalah bertentangan dengan prinsip pasal 33.

Masalahnya, ternyata sistem ekonomi yang diterapkan bersikap mendua, karena ternyata hak menguasai oleh negara itu menjadi dapat didelegasikan kepada sektor-sektor swasta dan/ atau Badan Usaha Milik Negara buatan pemerintah sendiri, tanpa konsultasi apalagi sepersetujuan rakyat. Sikap mendua ini disebabkan oleh adanya pendelegasian, peran swasta di dalam pengelolaan sumberdaya alam demikian besar, dimana akumulasi modal dan kekayaan terjadi pada perusahaan-perusahaan swasta yang mendapat hak mengelola sumberdaya alam. Sedangkan pengertian “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” menjadi sempit yaitu hanya dalam bentuk pajak dan royalti yang ditarik oleh pemerintah, dengan asumsi bahwa pendapatan negara dari pajak dan royalti ini akan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tanpa keterlibatan rakyat dalam pembuatan kebijakan, maka menyiratkan adanya kepentinganpihak tertentu, yang mengendalikan aplikasi regulasi pengusahaan pertambangan minerba yang terkesan sebagai alat untuk melancarkan misiterselubung elit politik tanpa harus menuai protes yang terlalu keras dari masyarakat.

Posisi model regulasi dalam kasus pengusahaan pertambangan di Indonesia, bergerak diantara demokrasi dan autokrasi (koridor politik) dan etatisme dan laissez faire (koridor ekonomi). Berada diantara karakteristik ekonomi komando dan liberalisme klasik, yaitu *organic statist model*. Pemerintah mengambil peran tetapi jugamemberikan ruang bagi sektor swasta untuk turut andil dalam kegiatan pertambangan. *Organic statist model* ini juga menunjukkan varian yang beragam, tergantung kecenderungan peran yang dimainkan oleh

negara tersebut. Apakah berbau lebih kuat etatisme atau laissez faire dalam ekonominya atau juga cenderung demokratis daripada autokrasinya. Pendulum peran pemerintah dimainkan secara dinamis sesuai kebutuhan kondisi yang dihadapi.

3. Kesimpulan

Pengusahaan pertambangan di Indonesia mengalami dilema, dimana telah terjadi inkonsistensi regulasi dalam pengelolaannya. Konstitusi secara tegas mengamankan untuk menguasai dan mengelola sumberdaya alam oleh negara untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat. Namun, faktanya saat ini, amanah tersebut tidak dapat diaplikasikan karena pemerintah (negara) tidak berkemampuan dalam hal penguasaan teknologi canggih yang dibutuhkan untuk penambahan nilai tambah, seperti pembangunan *smelter* dan pengolahan hasil tambang sebagaimana mekanisme hilirisasi hasil tambang.

Inkonsistensi dari pendekatan *state centered* mengakibatkan pengebirian peran negara, yang seharusnya kuat menjadi lemah dan cenderung memenuhi ambisi dan kepentingan pemilik kapital. Hal ini menjadi wajar (dilema; dianggap wajar) karena keahlian, teknologi, dan *insentive capital* dikendalikan oleh pemilik kapital besar (notabene korporasi multinasional). Tentunya orientasi utamanya adalah meraup keuntungan yang sebesar-besarnya dalam menjalankan usahanya. Berbanding terbalik dengan cita-cita Indonesia yang seharusnya memanfaatkan sumberdaya alam untuk kesejahteraan rakyatnya.

Akhirnya, *state centered* tanpa kemampuan dan kemandirian bangsa menjadi mandul tidak bermakna. Kesejahteraan sulit diwujudkan di negara kesejahteraan tanpa adanya penguasaan kapital oleh negara. Ketersediaan sumberdaya alam tidak menjamin terwujudnya kesejahteraan suatu negara tanpa didukung oleh penguasaan teknologi, keahlian manajerial dan akumulasi kapital. Inkonsistensi regulasi menjadi jalan keluar bagi negara berkembang dalam peningkatan nilai tambah hasil pengusahaan pertambangannya.

4. Referensi

- Caporaso, J. dan Levine, D. (1992) *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daniels, Detlef von, 2003, *Is Positivism a state-centered theory?* Presented at 21st IVR World Congress in Philosophy of Law & Social Philosophy in Lund (Sweden).
- Flora, P., dan Alber, J., 1981, Modernization, Democratiozation, and the development of Welfarestates in Western Europe. In P. Flora and A.J. Heidenheimer (Eds), *The Development of*

- welfare states in Erope and America* (pp.37-80). New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Flora, P., 1986, *Growth to Limits: The Western European Welfare State Since World War II*, New York, N.Y: The Gruyter.
- Mas'oed, Mohtar, 1997, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mill, J., S., 1995, *Principle of Political Economy*, WilliamJ. Ashley, ed.
- Myles, John, dan Jill Quadagno, 2002, "Political Theories and the Welfare State" *Social Service Review* 76(1): 34-57.
- O'Connor, James R., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Skocpol, Theda. 1979. *States & Social Revolutions*. New York: Cambridge Univrsity Press.
- , 1992, *Protecting Soldier and Mothers: The Political Origins of Social Policy in States*. Cambridge, MA.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Smith, A., 1961, *The Wealth of Nations* (1776), Ed. E. Cannan, London: Methuen
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Peraturan Menteri ESDM RINomor: 07 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral.
- Peraturan Menteri EDM RI Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Perubahan Permen Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Usaha Jasa Tambang.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.