

**BACKGROUND PAPER**  
**ANALISIS KPPU TERHADAP**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009**  
**TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA**

**1 Latar Belakang**

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

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

Sebagai kegiatan usaha, industri pertambangan mineral dan batubara merupakan industri yang padat modal (*high capital*), padat resiko (*high risk*), dan padat teknologi (*high technology*). Selain itu, usaha pertambangan juga tergantung pada faktor alam yang akan mempengaruhi lokasi dimana cadangan bahan galian.

Dengan karakteristik kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara tersebut maka diperlukan kepastian berusaha dan kepastian hukum di dunia pertambangan mineral dan batubara. Tahun 2009 merupakan babak baru bagi pertambangan mineral dan batubara di Indonesia dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (UU No.11 Tahun 1967). Perubahan mendasar yang terjadi adalah perubahan dari sistem kontrak karya dan perjanjian menjadi sistem perijinan, sehingga Pemerintah tidak lagi berada dalam posisi yang sejajar dengan pelaku usaha dan menjadi pihak yang memberi ijin kepada pelaku usaha di

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

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

Paper ini akan merupakan analisa ringkas dari UU Minerba dari sudut pandang persaingan usaha. Pada bagian akhir paper ini akan disampaikan saran pertimbangan KPPU terhadap kebijakan tersebut.

## **2 Pelaksanaan Kegiatan**

Proses evaluasi kebijakan ini menggunakan beberapa metodologi sehingga proses evaluasi dapat dilakukan sesuai dengan kaidah-kaidah ilmiah. Metodologi tersebut adalah sebagai berikut :

### **a. Studi Literatur**

Terdapat dua tujuan utama dari studi literatur. Pertama, untuk memperkuat basis analisis yang dilakukan dalam proses evaluasi kebijakan sehingga langkah-langkah yang dilakukan sesuai dengan kaidah ilmiah dari sebuah proses penelitian. Kedua, untuk mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya berkaitan dengan UU Minerba.

### **b. Pengumpulan Data**

Dalam proses evaluasi kebijakan ini, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara :

- Pengumpulan data sekunder

Proses pengumpulan data sekunder dilakukan untuk memperoleh gambaran terkait dengan industri pertambangan mineral dan batubara, khususnya terkait karakteristik industri tersebut. Data sekunder ini diperoleh dari beberapa sumber, antara lain Ditjen Mineral, Batubara dan Panas Bumi, , Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Belitung, Dinas Pertambangan Energi Kabupaten Berau, dan akademisi.

- Meminta keterangan dari beberapa pihak terkait  
Untuk memberikan informasi yang dibutuhkan, Tim telah berdiskusi dengan beberapa narasumber guna memberikan keterangan terkait dengan kebijakan yang sedang dievaluasi. Pihak-pihak yang telah diminta keterangan adalah Ditjen Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Jawa Barat, Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Belitung, Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Berau, Indonesia Mining Association, Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia, asosiasi pertambangan di daerah, beberapa pelaku usaha swasta/asing, BUMN, dan pelaku usaha di daerah.

c. Pengolahan Data, Fakta dan Informasi

Semua data, fakta dan informasi yang berhasil dikumpulkan selanjutnya diolah untuk menjadi bahan analisis terkait dengan kebijakan yang sedang dievaluasi serta potensi hambatan terhadap persaingan usaha yang sehat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No.5 Tahun 1999).

### **3 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba)**

UU Minerba mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha.
2. Pemerintah selanjutnya 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, diberikan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

3. Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah.
4. Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.
5. Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.
6. Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Sistematika dalam UU Minerba tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum
2. Asas dan Tujuan
3. Penguasaan mineral dan batubara
4. Kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara
5. Wilayah pertambangan
6. Usaha Pertambangan
7. Izin Usaha Pertambangan
8. Persyaratan Perizinan Usaha Pertambangan
9. Izin Pertambangan Rakyat
10. Izin Usaha Pertambangan Khusus
11. Persyaratan Perizinan Usaha Pertambangan Khusus
12. Data Pertambangan
13. Hak dan Kewajiban
14. Penghentian Sementara Kegiatan Izin Usaha Pertambangan dan Izin Usaha Pertambangan Khusus
15. berakhirnya Izin Usaha Pertambangan dan Izin Usaha Pertambangan Khusus
16. Usaha Jasa Pertambangan
17. Pendapatan Negara dan Daerah

18. Penggunaan Tanah untuk Kegiatan Usaha Pertambangan
19. Pembinaan, Pengawasan, dan Perlindungan Masyarakat
20. Penelitian dan Pengembangan serta Pendidikan dan Pelatihan
21. Penyidikan
22. Sanksi Administratif
23. Ketentuan Pidana
24. Ketentuan Lain-lain
25. Ketentuan Peralihan
26. Ketentuan Penutup

Beberapa hal dalam UU Minerba yang membedakannya dengan UU No. 11 Tahun 1967 adalah sebagai berikut:

1. Penguasaan bahan galian

UU Minerba menyatakan bahwa:

- (i) penguasaan bahan galian diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah
- (ii) Untuk kepentingan strategis nasional, maka Pemerintah dengan persetujuan DPR menetapkan Wilayah Pencadangan Negara (WPN) untuk mineral dan batubara.
- (iii) Untuk kepentingan nasional, Presiden menetapkan pengutamakan kebutuhan mineral dan batubara dalam negeri DMO
- (iv) Data dan informasi adalah milik Pemerintah
- (v) Pengelolaan dilaksanakan oleh Pemerintah dan daerah

Sedangkan UU sebelumnya hanya mengatur bahwa penguasaan bahan galian diselenggarakan oleh Pemerintah.

2. Kewenangan Pengelolaan

UU Minerba mengatur bahwa:

- (i) Pemerintah Pusat menetapkan Wilayah Pertambangan (kebijakan dan pengelolaan nasional)
- (ii) Provinsi (kebijakan dan pengelolaan regional)
- (iii) Kabupaten/Kota (kebijakan dan pengelolaan lokal)

Sedangkan UU sebelumnya mengatur bahwa kebijakan dan

pengelolaan bersifat nasional.

3. Pengusahaan dan Penggolongan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Penggolongan mineral dan batubara dalam UU Minerba terdiri dari mineral radioaktif, mineral logam, mineral bukan logam dan batuan, dan batubara, sedangkan dalam UU sebelumnya bahan galian digolongkan ke dalam, bahan galian strategis, vital, non strategis dan non vital.

4. Perizinan

Dalam UU Minerba Perizinan terdiri dari Izin Usaha pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), sedangkan dalam UU sebelumnya perizinan dan perjanjian berupa penugasan, Kuasa Pertambangan, Surat Ijin Pertambangan Daerah, Surat Izin Pertambangan Rakyat, Kontrak Karya (KK)/ Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B).

5. Tata cara Perizinan

Dalam UU Minerba perizinan dilakukan dengan lelang untuk mineral logam dan batubara, sedangkan untuk mineral bukan logam dan batuan perizinan dilakukan dengan permohonan wilayah. Dalam UU sebelumnya tata cara perizinan dilakukan dengan permohonan.

6. Kewajiban Pelaku Usaha

Alam UU Minerba Pelaku usaha memiliki kewajiban dalam bidang keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; pajak, PNBPN, dan bagi hasil dari keuntungan bersih sejak berproduksi untuk IUPK, dari sisi lingkungan harus memiliki syarat perizinan dan kesanggupan untuk mengerjakan reklamasi/pasca tambang, kewajiban pengembangan masyarakat, kewajiban penggunaan teknik pertambangan, kewajiban untuk memberikan nilai tambah, kewajiban untuk membuat data dan pelaporan, dan kewajiban untuk melaksanakan kemitraan dan bagi hasil. Sedangkan dalam UU sebelumnya kewajiban pelaku usaha

terkait dengan keuangan dimana untuk Kuasa Pertambangan (KP) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan KK/PKP2B tetap pada saat kontrak ditandatangani, lingkungan, kemitraan, nilai, tambah, data dan pelaporan.

7. Penggunaan lahan

UU Minerba memberikan pembatasan tanah yang dapat diusahakan dan sebelum memasuki tahap operasi produksi pemegang IUP/IUPK wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak. Sedangkan dalam UU sebelumnya dalam penggunaan lahan dilakukan pembatasan tanah yang dapat diusahakan.

8. Pelaku Usaha

Dalam UU Minerba pelaku usaha pertambangan mineral dan batubara adalah pemerintah (untuk bahan radioaktif), badan usaha, koperasi, dan perorangan, sedangkan dalam UU sebelumnya pelaku usaha merupakan investor domestik (KP, Surat Izin Pertambangan daerah (SIPD), PKP2B) dan investor asing (KK, PKP2B).

9. Jangka Waktu

Dalam UU Minerba Jangka waktu eksplorasi dan eksploitasi diatur sebagai berikut:

- (i) IUP Eksplorasi mineral logam (8 tahun) terdiri dari Penyelidikan umum (1 tahun), Eksplorasi (3 tahun + 2x1 tahun) dan studi kelayakan (1+1 tahun)
- (ii) IUP Eksplorasi Batubara (7 tahun) terdiri dari Penyelidikan Umum (1 tahun), Eksplorasi (2 tahun + 2x1 tahun) dan Studi Kelayakan (2 tahun)
- (iii) IUP Operasi Produksi mineral dan Batubara (20 tahun + 2 x 10 tahun) terdiri dari konstruksi (3 tahun) dan kegiatan penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan (17 tahun).

10. Pengembangan Wilayah dan Masyarakat

Dalam UU Minerba Pengembangan wilayah dan masyarakat merupakan kewajiban pemerintah/pemda dan merupakan

keharusan yang dipenuhi oleh pemegang IUP, sedangkan UU sebelumnya tidak mengatur pengembangan wilayah dan masyarakat.

#### 11. Pembinaan dan pengawasan

Dalam UU Minerba pembinaan dan pengawasan terhadap pemegang IUP dan IUPK dilakukan oleh menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya, sedangkan untuk IPR merupakan tugas Bupati/walikota. Dalam UU sebelumnya pembinaan dan pengawasan sifatnya terpusat.

#### 12. Penyidikan

Setelah pada peraturan sebelumnya tidak diatur, maka UU Minerba menggunakan penyidik polri dan PPNS.

#### 13. Ketentuan Pidana

Dalam UU Minerba ketentuan pidana diatur sesuai dengan situasi dan kondisi dengan sanksi yang cukup keras. Apabila pidana dilakukan oleh badan Hukum maka sanksi dan denda ditambah 1/3. Dalam UU sebelumnya ketentuan pidana diatur tetapi aturan tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi saat ini, sedangkan sanksi pidana /kurungan sangat lunak.

UU Minerba oleh pemerintah dianggap telah memberikan kepastian hukum karena:

1. UU Minerba disusun dengan mengadopsi kondisi yang berkembang, seperti demokratisasi, HAM dan lingkungan hidup. Sehingga sudah tidak bertentangan dengan UU yang ada, antara lain dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah.
2. UU Minerba telah mengatur distribusi kewenangan yang jelas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah di dalam penyelenggaraan kebijakan pertambangan umum. Di samping itu juga terdapat mekanisme pemberian sanksi terhadap pelaku pelanggaran.
3. Pemerintah juga dapat menetapkan prioritas nasional seperti: Domestic Market Obligation (DMO), nilai tambah hasil tambang,

divestasi, dan lain-lain

4. Bagi pengusaha telah diatur secara mekanisme perusahaan mulai dari sistem pelelangan, luas wilayah, jangka waktu, dan lain-lain.
5. Masyarakat di sekitar tambang juga dilindungi hak-haknya mulai dari kewajiban pengembangan masyarakat dan perlindungan lingkungan.

#### **4 Analisis Kebijakan**

Pertambangan mineral dan batubara dikelola dengan berazaskan manfaat, keadilan, dan keseimbangan; keberpihakan pada kepentingan bangsa; partisipatif, transparansi dan akuntabilitas; berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, maka tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah :

- (a) menjamin efektifitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
- (b) menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
- (c) menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;
- (d) mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional;
- (e) meningkatkan pendapatan masyarakat local, daerah, dan Negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat; dan
- (f) menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Analisa terhadap UU Minerba dilakukan dengan melihat pasal-pasal dalam UU Minerba dengan memertimbangkan hasil temuan KPPU di lapangan. Dari analisa tersebut ditemukan adanya potensi hambatan masuk bagi pelaku usaha tertentu ke dalam industri pertambangan mineral dan batubara dan ada regulasi yang bersifat netral terhadap persaingan usaha.

#### **4.1 Regulasi yang berpotensi memberikan hambatan masuk.**

##### **4.1.1 Batasan luasan minimal wilayah eksplorasi**

- Pasal 52 ayat (1): *Pemegang IUP Eksplorasi mineral logam diberi WIUP dengan luas paling sedikit 5.000 (lima ribu) hektare dan paling banyak 100.000 (seratus ribu) hektare.*
- Pasal 55 ayat (1): *Pemegang IUP Eksplorasi mineral bukan logam diberi WIUP dengan luas paling sedikit 500 (lima ratus) hektare dan paling banyak 25.000 (dua puluh lima ribu) hektare*
- *Pasal 58 ayat (1) : (1) Pemegang IUP Eksplorasi batuan diberi WIUP dengan luas paling sedikit 5 (lima) hektare dan paling banyak 5.000 (lima ribu) hektare*
- Pasal 61 ayat (1): *Pemegang IUP Eksplorasi Batubara diberi WIUP dengan luas paling sedikit 5.000 (lima ribu) hektare dan paling banyak 50.000 (lima puluh ribu) hektar*

Pembatasan luasan wilayah minimal untuk eksplorasi yang terdapat dalam Pasal 52 ayat (1), Pasal 55 ayat (1), Pasal 58 ayat (1) dan pasal 61 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 berpotensi menghambat persaingan usaha yang sehat dengan menciptakan hambatan masuk ke dalam industri pertambangan mineral dan batubara. Pasal-pasal tersebut mengatur tentang batasan minimal dan maksimal untuk IUP Eksplorasi yang dibedakan antara mineral logam, mineral non logam, batuan dan batubara. Di lapangan tim menemukan bahwa ketentuan untuk luas wilayah minimal tidak memperhatikan kondisi geologis dan potensi cadangan mineral di tiap-tiap daerah di seluruh wilayah Indonesia dengan cermat. Sebagai contoh adalah daerah Belitung dan Berau yang mempunyai wilayah-wilayah pertambangan dengan luasan di bawah 5000 hektar. Pembatasan tersebut dikhawatirkan akan membuat wilayah yang sebenarnya mempunyai potensi cadangan mineral menjadi tidak dapat diusahakan. Selain menjadi hambatan bagi pelaku usaha, batas bawah ini juga menimbulkan permasalahan bagi daerah penghasil tambang yang luas wilayah administratifnya terbatas. Akibatnya, daerah kesulitan dalam pemberian izin usaha pertambangan tersebut, sehingga wilayah potensial menjadi tidak dapat diusahakan dengan adanya

ketentuan ini. Penetapan luasan minimum yang tidak memperhatikan karakteristik daerah penghasil tambang di Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan pada akhirnya juga berpotensi menimbulkan *high cost economy*, yang menghalangi pelaku usaha tertentu.

#### **4.1.2 Kewajiban Divestasi Setelah 5 (Lima) Tahun Operasi Produksi**

Pasal 112 ayat (1) : *Setelah 5 (lima) tahun berproduksi, badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham pada Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional*

Kewajiban divestasi setelah 5 (lima) tahun operasi produksi sebagaimana tercantum pada pasal 112 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 juga termasuk kebijakan yang berpotensi memberikan hambatan persaingan. Pencantuman divestasi saham hanya berlaku apabila sahamnya dimiliki oleh asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tentang divestasi seharusnya memperhatikan jenis usaha tambang, karena masing-masing jenis usaha tambang memiliki waktu yang berbeda-beda untuk mencapai *Break Event Point (BEP)*. Hal tersebut juga terkait dengan keuntungan yang hendak dicapai oleh pelaku usaha.

UU Minerba masih belum mengatur secara jelas mengenai divestasi. Penyusunan mengenai ketentuan-ketentuan divestasi tersebut harus dilakukan secara matang untuk menghindari munculnya hambatan bagi pelaku usaha asing untuk menanamkan investasinya di pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.

Keresahan yang muncul di sebagian kalangan pelaku usaha pertambangan mineral dan batubara, adalah ketidakjelasan dalam ketentuan divestasi akan mengakibatkan ketidakpastian mereka dalam membuat keputusan melakukan investasi.

#### **4.2 *Regulasi bersifat netral terhadap persaingan usaha***

Suatu regulasi dapat bersifat netral terhadap persaingan usaha apabila didasari dengan alasan-alasan yang dapat diterima untuk mencapai suatu tujuan bersama. Seperti halnya UU Minerba yang mempunyai tujuan-tujuan sebagaimana tercantum di dalam Pasal 3 UU No. 4 Tahun 2009 (sebagaimana telah dituliskan pada paragraf 2 bagian analisa kebijakan dari paper ini). Dari analisa pasal-pasal dalam UU Minerba ditemukan beberapa kebijakan yang bersifat netral terhadap persaingan usaha, yaitu mengenai kewenangan pemerintah untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi; Prioritas kepada BUMN dan BUMD untuk Wilayah Izin Usaha pertambangan Khusus; Kewajiban menggunakan perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional; larangan menggunakan perusahaan afiliasi; dan batasan luasan wilayah maksimal operasi pertambangan.

##### **4.2.1 *Kewenangan pemerintah untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi***

Pasal 5 ayat (3) : *"Dalam melaksanakan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi"*

Bagi pelaku usaha, kebijakan penetapan besaran produksi tersebut dapat berakibat pada pembatasan terhadap pelaku usaha dalam berproduksi, terkait dengan strategi perusahaan untuk melakukan produksi dan kontrak-kontrak yang telah dibuat oleh perusahaan tersebut sebelum dikeluarkannya kebijakan tersebut. Sebagian kalangan berpendapat bahwa kebijakan tersebut tidak memperhatikan *economies of scale* dan *economies of scope* dari pelaku usaha, sehingga akan menimbulkan hambatan masuk bagi pelaku usaha yang sebenarnya potensial untuk mengembangkan industri pertambangan mineral dan batubara.

Akan tetapi kebijakan ini menjadi bersifat netral terhadap persaingan karena mempunyai tujuan untuk menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri.

#### **4.2.2 Prioritas kepada BUMN dan BUMD, Kewajiban menggunakan perusahaan lokal dan/atau nasional, dan larangan menggunakan perusahaan afiliasi**

Pasal 75 Ayat (3) : *Badan Usaha milik negara dan badan usaha milik daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mendapat prioritas dalam mendapatkan IUPK.*

Kebijakan terkait dengan prioritas kepada BUMN dan BUMD tersebut menyebutkan bahwa untuk mendapatkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) mineral/unsur logam dan batubara diselenggarakan dengan cara prioritas atau lelang. Prioritas diberikan kepada BUMN dan BUMD dengan mekanisme *first come first serve*. Apabila tidak ada yang berminat maka WIUPK tersebut akan ditawarkan kepada badan usaha swasta yang bergerak di bidang pertambangan dengan cara lelang. Dari satu sisi, kebijakan prioritas ini tidak memberikan kesempatan yang sama kepada perusahaan-perusahaan pertambangan.

*Pasal 124 Ayat (1) : Pemegang IUP dan IUPK wajib menggunakan perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional*

*Pasal 124 Ayat (2) “ Dalam hal tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemegang IUP atau IUPK dapat menggunakan perusahaan jasa pertambangan lain yang berbeda hukum Indonesia.*

Sebagian kalangan berpendapat bahwa UU Minerba masih belum memberikan definisi yang jelas tentang definisi dari perusahaan lokal dan/atau nasional. Ketidakjelasan definisi tersebut dapat memberikan *entry barrier* bagi beberapa pelaku usaha yang sebenarnya mempunyai kompetensi lebih baik.

*Pasal 126 Ayat (1) : Pemegang IUP atau IUPK dilarang melibatkan anak perusahaan dan/atau afiliasinya dalam bidang usaha jasa pertambangan yang diusahakannya , kecuali dengan izin Menteri.*

Pemberian izin Menteri dapat dilakukan jika tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan sejenis di wilayah tersebut atau tidak ada perusahaan yang berminat/mampu. Selama peraturan pelaksana untuk larangan menggunakan perusahaan afiliasi ini belum ada maka mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan No. 199/PMK/010/2008 bahwa afiliasi adalah hubungan di antara pihak dimana salah satu pihak secara langsung atau tidak langsung mengendalikan, dikendalikan, atau di bawah pengendalian pihak lain. Pengecualian juga akan dilakukan dengan syarat bahwa azas transparansi dan akuntabilitas serta *fairness* diterapkan sehingga negara tidak dirugikan dan peluang lapangan pekerjaan (utamanya di daerah) tetap terbuka lebar.

Kebijakan prioritas kepada BUMN dan BUMD, kewajiban menggunakan perusahaan lokal dan/atau nasional, dan larangan menggunakan perusahaan afiliasi di satu sisi memberikan hambatan masuk kepada beberapa pelaku usaha ke dalam industri pertambangan mineral dan batubara. Di sisi lain kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional/

#### **4.2.3 Batasan Wilayah wilayah maksimal operasi pertambangan**

*Pasal 53 : Pemegang IUP Operasi produksi mineral logam diberi WIUP dengan luas paling banyak 25.000 (dua puluh lima ribu ) hektare*

*Pasal 56 : Pemegang IUP Operasi produksi mineral bukan logam diberi WIUP dengan luas paling banyak 5.000 ( lima ribu ) hektare*

*Pasal 59 : Pemegang IUP Operasi produksi batuan diberi WIUP dengan luas paling banyak 1.000 ( seribu ) hektare*

*Pasal 62 : Pemegang IUP Operasi produksi batubara diberi WIUP dengan luas paling banyak 15.000 ( lima belas ribu ) hektare*

Peraturan yang tidak menetapkan batas bawah untuk luasan wilayah operasi pertambangan ini memungkinkan lahan yang sempit namun mempunyai cadangan yang ekonomis untuk diusahakan dapat tetap ditambang. Di satu

sisi, pembatasan luas lahan yang dapat diusahakan dapat diartikan sebagai pembatasan bagi perusahaan untuk menjadi besar, akan tetapi di sisi lain kebijakan tersebut bertujuan sebagai pencegahan monopoli lahan dan pemeliharaan lingkungan hidup. Pembeneran ini sesuai dengan salah satu tujuan UU Minerba, yaitu menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup sesuai dengan asas yang secara terencana mengintegrasikan dimesi ekonomi, lingkungan, sosial dan budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan mendatang.

## **5 Kesimpulan dan Rekomendasi**

### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan paparan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kebijakan yang terdapat di dalam UU Minerba ada yang berpotensi memberikan dampak negatif terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Selain itu ada juga yang bersifat netral terhadap persaingan usaha .
2. Kebijakan yang berpotensi memberikan dampak negatif terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha adalah mengenai pengaturan luas wilayah untuk eskplorasi dan kewajiban divestasi setelah 5 (lima) tahun operasi produksi.
3. Pembatasan luas wilayah minimum berpotensi menjadi *entry barrier* bagi pelaku usaha untuk melakukan usaha pertambangan di wilayah yang sebenarnya mempunyai potensi tambang yang ekonomis untuk diusahakan, karena luas wilayah tidak secara otomatis memberikan informasi mengenai cadangan produktif yang ada di dalamnya. Sehingga dimungkinkan di dalam luasan wilayah yang kecil terdapat deposit dalam jumlah yang ekonomis untuk diusahakan.
4. Kewajiban divestasi setelah 5 (lima) tahun operasi produksi belum diatur dengan jelas di dalam UU Minerba yang berpotensi memberikan hambatan bagi pelaku usaha asing untuk melakukan investasi di pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.

5. Kebijakan yang bersifat netral terhadap persaingan usaha adalah kebijakan :
  - a. menyangkut kewenangan Pemerintah untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi;
  - b. pemberian prioritas kepada BUMN dan BUMD untuk Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus;
  - c. Kewajiban menggunakan perusahaan lokal dan/atau nasional;
  - d. Pelarangan menggunakan perusahaan afiliasi;
  - e. Pembatasan luasan wilayah maksimal operasi pertambangan.
6. Kewenangan Pemerintah untuk menetapkan jumlah produksi memiliki alasan pembenaran dengan tujuannya untuk menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri.
7. Prioritas kepada BUMN dan BUMD untuk Wilayah Izin Usaha pertambangan Khusus bersifat netral dengan tujuannya untuk menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup. Prioritas kepada BUMN dan BUMD dalam pemberian WIUPK dilakukan dengan alasan untuk memudahkan kontrol dan karena wilayah pertambangan yang dimaksud mempunyai kondisi khusus, antara lain wilayah dengan jumlah cadangan yang kurang menguntungkan, wilayah yang harus dilestarikan, dan kondisi khusus lainnya.
8. Kewajiban menggunakan perusahaan lokal dan/atau nasional, dan larangan menggunakan perusahaan afiliasi bersifat netral dengan tujuannya untuk melakukan redistribusi kesempatan berusaha, dengan catatan bahwa kebijakan ini harus disertai dengan ketersediaan perusahaan-perusahaan penyedia jasa penunjang yang kompetitif.

## **5.2 Rekomendasi**

Dengan memperhatikan kesimpulan di atas, maka tim memberikan rekomendasi kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk memberikan saran kepada Pemerintah terkait dengan beberapa kebijakan yang terdapat dalam UU Minerba untuk lebih lanjut menjadi masukan dalam penyusunan peraturan-peraturan pelaksana UU Minerba tersebut.

Rekomendasi yang diajukan adalah memberikan saran pertimbangan kepada pemerintah terkait dengan beberapa poin sebagai berikut:

1. Batasan luasan minimal wilayah eksplorasi; perlu adanya justifikasi tentang batasan minimal dan memperhatikan kondisi alam di setiap daerah karena berpotensi menghambat perusahaan kecil dan menengah dan daerah-daerah yang luasannya tidak mendukung batasan minimal tersebut.
2. Kewajiban divestasi setelah 5 (lima) tahun operasi produksi; proses divestasi harus dilakukan melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat.
3. Larangan menggunakan perusahaan afiliasi; kebijakan ini harus disertai dengan ketersediaan perusahaan-perusahaan penyedia jasa penunjang yang kompetitif, dengan menjunjung persaingan usaha yang sehat.
4. Ketentuan penggunaan perusahaan lokal/nasional; perusahaan lokal/nasional harus mempunyai kapabilitas dan kompetensi di bidangnya.
5. Penetapan besaran produksi oleh pemerintah; pemerintah harus melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah dan pelaku usaha sehingga mendapatkan perhitungan yang tepat agar pelaku usaha tetap mendapatkan keuntungan dan melakukan kegiatannya secara efisien.
6. Prioritas terhadap BUMN dan BUMD untuk WIUPK; dalam hal ini pemerintah tetap mempunyai tanggung jawab untuk memberikan kewenangan penambangan kepada BUMN/BUMD yang mempunyai kompetensi melakukan penambangan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3). BUMN dan BUMD yang ditunjuk tetap merupakan pelaku usaha yang harus tunduk pada UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.