

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI HAK MENGUASAI NEGARA, PERTAMBANGAN MINERAL, KEWAJIBAN PERUSAHAAN PERTAMBANGAN MINERAL, *SMELTER* DAN PENEGAKAN HUKUM

A. Tinjauan Umum Hak Menguasai Negara

1. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Menguasai Negara

Hak adalah kepentingan yang dilindungi oleh hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dapat dipenuhi, dengan demikian apa yang dinamakan dengan hak itu sah apabila dilindungi oleh sistem hukum.⁴⁰

Menurut Satjipto Rahardjo hak adalah hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.⁴¹

Berdasarkan KBBI kata penguasaan adalah: “proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan.” Kata penguasaan mengandung makna yang luas cakupannya dari kata menguasai, sehingga dalam konteks hubungan dengan hak menguasai negara mengandung makna negara memegang kekuasaan untuk menguasai dan mengusahakan sumber daya alam dengan segala potensi yang ada di dalam wilayah hukum Indonesia.

⁴⁰ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, CV. Utomo, Bandung, 2006, Hlm. 26

⁴¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, Hlm. 173.

Penguasaan adalah semacam pemilikan oleh negara yang artinya negara melalui pemerintah sebagai satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk menguasai atau mengusahakan sesuatu yang sesuai dengan kepentingan.

Apabila kata penguasaan dihubungkan dengan hak, maka yang dimaksud dengan hak menguasai negara adalah pengalokasian kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada negara untuk bertindak dalam rangka menjalankan kepentingannya.

Istilah dikuasai oleh negara terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Penafsiran dari kalimat “dikuasai oleh negara” dalam pasal tersebut tidak selalu dalam bentuk kepemilikan tetapi dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan.⁴² Ketentuan tersebut mengandung arti bahwa dalam rangka hak menguasai negara, tidak berarti dikelola atau diusahakan oleh negara atau pemerintah dengan birokrasinya, tetapi dapat menyerahkan kepada usaha swasta, asalkan tetap di bawah penguasaan negara atau pemerintah.⁴³ Meski demikian, pemanfaatannya tetap harus diperuntukkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat karena pasal tersebut menegaskan bahwa posisi rakyat yang substansial (utama).⁴⁴

⁴² Indrawati, Loc.Cit.

⁴³ Arif Firmansyah dan Euis D. Suhardiman, Loc.Cit..

⁴⁴ Elli Ruslina, Loc.Cit.

Menurut Aminuddin Ilmar hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara, dengan kata lain wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi meliputi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.⁴⁵

Sementara itu, Abrar menyatakan bahwa hak penguasaan negara ialah hak negara melalui pemerintah yang mewakili kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan, dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur (regelen), mengurus atau mengelola (bestuuren, beheren) dan mengawasi (toezichthouden) penggunaan serta pemanfaatan sumber daya alam.⁴⁶

Secara yuridis hak menguasai dari Negara diatur di dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, yakni memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut, maka Hak Menguasai Negara sebagai organisasi kekuasaan “mengatur” sehingga membuat peraturan, kemudian “menyelenggarakan” artinya melaksanakan (*execution*)

⁴⁵ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, Hlm. 24.

⁴⁶ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang, Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, Hlm. 24-25.

atas penggunaan/peruntukkan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharannya (*maintance*) dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁴⁷ Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari Hak Menguasai Negara.⁴⁸

Melalui Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mahkamah Konstitusi memberikan tafsir baru bahwa Hak Menguasai Negara mencakup, pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*) melakukan pengelolaan (*beheerdaad*) dan melakukan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁴⁹

1) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah merumuskan kebijakan (*beleid*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa “Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara c.q. Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak.”⁵⁰ Berdasarkan hal tersebut maka Mahkamah

⁴⁷ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Cetakan Kesembilan, Bandung, 2008, Hlm. 44.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004.

⁵⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 336

Konstitusi berpendapat bahwa Pemerintah merupakan penentu utama kebijakan (kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak yang patut dipahami sebagai kebijakan dalam ranah publik).⁵¹

- 2) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah merumuskan pengaturan (*regelendaad*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa, “Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan”.⁵² Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa, “Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif).”⁵³
- 3) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa, “Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh

⁵¹ Ananda Prima Yurista, Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 5 No. 3, Desember 2016, Hlm. 345.

⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 333.

⁵³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 334.

pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).”⁵⁴ Berdasarkan hal tersebut, menurut penjelasan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi kewenangan pengurusan berkaitan dengan perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessive*).⁵⁵

- 4) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah melakukan pengelolaan (*beheerdaad*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa, “Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”⁵⁶ Disebutkan juga bahwa “Penafsiran Dr. Mohammad Hatta tersebut diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada tahun 1977 di Jakarta yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33

⁵⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 334.

⁵⁵ Ananda Prima Yurista, Op.Cit, Hlm. 346.

⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 334.

UUD 1945 dan di bidang pembiayaan, perusahaan negara dibiayai oleh Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.⁵⁷

- 5) Mahkamah menafsirkan salah satu kewenangan Hak Menguasai Negara adalah melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), dengan mendasarkan pada pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa, “Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.”⁵⁸

2. Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Mineral

Merujuk pada landasan yuridis Hak Menguasai Negara Pasal 2 ayat (2) UUPA sebagaimana dijelaskan sebelumnya, maka yang dimaksud dengan hak menguasai negara atas sumber daya mineral ialah negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur, menyelenggarakan penggunaan/peruntukkan,

⁵⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 332.

⁵⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004, Hlm. 334.

persediaan, dan pemeliharaan serta menetapkan dan membuat peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya mineral.

Adapun menurut Salim HS., hak menguasai negara atas sumber daya mineral ialah negara mempunyai kebebasan atau kewenangan penuh untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk mengatur (*regelen*), mengurus (*besturen*), dan mengawasi (*toezichthouden*) segala hal atas pemanfaatan sumber daya mineral.⁵⁹

Mengatur diartikan sebagai upaya untuk menyusun, membuat dan menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya mineral, sehingga dengan adanya aturan itu, pelaksanaan kegiatan pertambangan dapat dilakukan dengan baik. Mengurus diartikan sebagai upaya untuk mengusahakan dan mengelola sumber daya mineral. Mengusahakan dan mengelola diartikan sebagai upaya untuk mengerjakan dan melaksanakan kegiatan pertambangan mineral, baik dilakukannya sendiri atau dengan menunjuk pihak lainnya. Mengawasi artinya suatu upaya dari negara untuk melihat, menjaga, dan mengamati pelaksanaan kegiatan pertambangan hingga tidak terjadi kerusakan lingkungan.⁶⁰

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.⁶¹ Kekayaan alam

⁵⁹ Salim H.S., Hukum Pertambangan Mineral & Batubara, Op.Cit.,Hlm. 62.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹Ibid, Hlm. 60.

berupa sumber daya mineral yang dimanfaatkan oleh perusahaan pertambangan mineral adalah milik negara, artinya dalam hal ini negara memiliki wewenang untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara perusahaan pertambangan mineral dengan kekayaan alam tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf (b) UUPA di atas.

Wujud dari kewenangan negara tersebut yaitu negara membuat dan menetapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertambangan mineral,⁶² diantaranya adalah UU Minerba, PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba, Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, dan Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian.

Berkaitan dengan hak menguasai negara atas sumber daya mineral dalam Pasal 4 UU Minerba juga ditegaskan bahwa:

- (1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.
- (2) Penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Pada hakekatnya, tujuan penguasaan negara atas sumber daya mineral adalah memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.⁶³

⁶²Ibid, Hlm. 16.

⁶³ Ibid, Hlm. 19.

B. Tinjauan Umum Pertambangan Mineral

1. Pengertian Pertambangan Mineral

Pertambangan mineral mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam menunjang pembangunan suatu negara.⁶⁴ Pasal 1 angka 1 UU Minerba menyebutkan bahwa pertambangan adalah :

“Sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.”

Sementara menurut Gatot Supramono, pertambangan adalah suatu kegiatan yang dilakukan dengan penggalian ke dalam tanah (bumi) untuk mendapatkan sesuatu yang berupa hasil tambang (mineral, minyak, gas bumi, dan batubara).⁶⁵

Berkaitan dengan mineral, istilah mineral berasal dari bahasa Inggris, yaitu “*mineral*”, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut dengan *mineral*.⁶⁶

Berdasarkan KBBI mineral adalah benda padat homogen bersifat takorganik yang terbentuk secara alamiah dan mempunyai komposisi benda tertentu, jumlahnya sangat banyak, misalnya emas, tembaga, intan, barang tambang, pelikan.⁶⁷ Sementara itu, Pasal 1 angka 2 UU Minerba menyebutkan bahwa mineral adalah senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang

⁶⁴ Ibid, Hlm. 57.

⁶⁵ Gatot Supramono, Loc.Cit.

⁶⁶ Salim HS., Hukum Pertambangan Mineral & Batubara, Op.Cit., Hlm. 37.

⁶⁷ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, Hlm. 584.

membentuk bantuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Adapun yang dimaksud dengan pertambangan mineral disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 UU Minerba bahwa pertambangan mineral adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah.

2. Pengelolaan Pertambangan Mineral

Dalam melakukan pertambangan mineral diperlukan pengelolaan terhadap pertambangan mineral tersebut. Pengelolaan pertambangan mineral perlu dilakukan karena sumber daya mineral dalam hal ini pertambangan, memiliki sifat tersendiri yaitu lokasi penyebaran dan ukurannya terbatas, terdapat di dalam bumi mulai dari permukaan tanah sampai kedalam tertentu, hanya dapat ditambang satu kali karena tak terbarukan, waktu pemanfaatannya terbatas, risiko investasi sangat tinggi, padat modal dan teknologi, serta perisapan sebelum penambangan lama yaitu lebih kurang 5 tahun.⁶⁸

Terdapat asas-asas yang berlaku dalam melakukan pertambangan mineral. Disebutkan dalam Pasal 2 UU Minerba bahwa Pertambangan mineral dan/atau batubara dikelola berasaskan:

- a. manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
- b. keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
- c. partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
- d. berkelanjutan dan benvawasan lingkungan

Sementara itu, Salim HS., menjabarkan asas-asas pertambangan tersebut menjadi delapan, yaitu :⁶⁹

⁶⁸ Gatot Supramono, Op.Cit., Hlm. 3.

⁶⁹ Salim HS., Hukum Pertambangan Mineral & Batubara, Op.Cit, Hlm 22-24.

- 1) Asas manfaat, yaitu merupakan asas di mana di dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara dapat memberikan kegunaan bagi kesejahteraan masyarakat banyak.
- 2) Asas keadilan, yaitu merupakan asas dalam pengelolaan dan pemanfaatan mineral dan batubara di mana di dalam pemanfaatan itu harus memberikan hak yang sama rasa dan rata bagi masyarakat banyak.
- 3) Asas keseimbangan, yaitu suatu asas yang menghendaki bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara harus mempunyai kedudukan hak dan kewajiban yang setara dan seimbang antara pemberi izin dengan pemegang izin.
- 4) Asas keberpihakan, kepada kepentingan bangsa, yaitu asas bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara, bahwa pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus memihak atau pro kepada kepentingan bangsa yang lebih besar.
- 5) Asas partisipatif, yaitu merupakan asas bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara, tidak hanya peran serta pemberi dan pemegang izin semata-mata, namun masyarakat, terutama masyarakat yang berada di lingkaran tambang harus ikut berperan serta dalam pelaksanaan kegiatan tambang.
- 6) Asas transparansi, yaitu asas bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara harus dilakukan secara terbuka . Artinya setiap informasi yang disampaikan kepada masyarakat oleh pemberi dan

pemegang izin harus disosialisasikan secara jelas dan terbuka kepada masyarakat.

- 7) Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pertambangan mineral dan batubara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- 8) Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, yaitu asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.

Adapun yang menjadi tujuan pengelolaan pertambangan mineral disebutkan dalam Pasal 3 UU Minerba bahwa dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah:

- a. menjamin efektivitas pelaksanaan dari 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 lokal, 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.

Pengelolaan pertambangan mineral dilakukan dengan melakukan kegiatan usaha pertambangan mineral sesuai dengan kaidah-kaidah pertambangan yang

telah diatur dalam UU Minerba. Pasal 1 angka 6 UU Minerba menyebutkan usaha pertambangan adalah :

“Kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pascatambang.”

Merujuk pengertian usaha pertambangan tersebut, terdapat beberapa tahapan kegiatan yaitu :

1. Penyelidikan umum adalah tahapan kegiatan pertambangan untuk mengetahui kondisi geologi regional dan indikasi adanya mineralisasi. (Pasal 1 angka 14 UU Minerba)
2. Eksplorasi adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara terperinci dan teliti tentang lokasi, bentuk, dimensi, sebaran, kualitas dan sumber daya terukur dari bahan galian, serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup. (Pasal 1 angka 15 UU Minerba)
3. Studi kelayakan adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara rinci seluruh aspek yang berkaitan untuk menentukan kelayakan ekonomis dan teknis usaha pertambangan, termasuk analisis mengenai dampak lingkungan serta perencanaan pascatambang. (Pasal 1 angka 16 UU Minerba)
4. Konstruksi adalah kegiatan usaha pertambangan untuk melakukan pembangunan seluruh fasilitas operasi produksi, termasuk pengendalian dampak lingkungan. (Pasal 1 angka 18 UU Minerba)

5. Penambangan adalah bagian kegiatan usaha pertambangan untuk memproduksi mineral dan/atau batubara dan mineral ikutannya. (Pasal 1 angka 19 UU Minerba)
6. Pengolahan dan pemurnian adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/ atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan. (Pasal 1 angka 20 UU Minerba)
7. Pengangkutan adalah kegiatan usaha pertambangan untuk memindahkan mineral dan/atau batubara dari daerah tambang dan/ atau tempat pengolahan dan pemurnian sampai tempat penyerahan. (Pasal 1 angka 21 UU Minerba)
8. Penjualan adalah kegiatan usaha pertambangan untuk menjual hasil pertambangan mineral atau batubara. (Pasal 1 angka 22 UU Minerba)
9. Kegiatan pascatambang, yang selanjutnya disebut pascatambang, adalah kegiatan terencana, sistematis, dan berlanjut setelah akhir sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal di seluruh wilayah penambangan. (Pasal 1 angka 27 UU Minerba)

Tahapan kegiatan tersebut dilakukan oleh pemegang IUP dan IUPK. IUP adalah Izin Usaha Pertambangan, sementara IUPK adalah Izin Usaha Pertambangan Khusus.

a. Izin Usaha Pertambangan (IUP)

Pasal 1 angka 7 UU Minerba menyebutkan bahwa Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan.

Berkaitan dengan IUP, Pasal 33 UU Minerba menegaskan bahwa Izin Usaha Pertambangan (IUP) diberikan kepada :

- a. badan usaha;
- b. koperasi; dan
- c. perseorangan

Badan usaha adalah setiap badan hukum yang bergerak di bidang pertambangan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁰ Kemudian koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang atau seseorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai Gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan.⁷¹ Sementara perseorangan dapat berupa : 1. Orang perseorangan; 2. Perusahaan firma; dan 3. Perusahaan komanditer.⁷²

Ada tiga pejabat yang berwenang menerbitkan IUP. Dalam Pasal 37 UU Minerba disebutkan bahwa IUP diberikan oleh:

- a. bupati/walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota;
- b. gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

⁷⁰ Salim HS., Hukum Pertambangan Mineral & Batubara, Op.Cit., Hlm. 112.

⁷¹ Ibid, Hlm. 115.

⁷² Ibid, Hlm. 116.

IUP mempunyai hubungan yang sangat erat dengan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP), karena sebelum IUP diberikan kepada pemohon, maka yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah menetapkan WIUP. Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) merupakan wilayah yang diberikan kepada pemegang IUP.⁷³ Ada lima jenis WIUP, yang meliputi :⁷⁴

- 1) WIUP radioaktif, diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) WIUP logam, diperoleh dengan cara lelang.
- 3) WIUP batubara, diperoleh dengan cara lelang.
- 4) WIUP bukan logam, diperoleh dengan cara mengajukan permohonan wilayah.
- 5) WIUP batuan, diperoleh dengan cara mengajukan permohonan wilayah.

Pemberian IUP yang diatur dalam UU Minerba adalah satu IUP hanya diperbolehkan untuk satu jenis tambang. Satu IUP diberikan untuk satu jenis mineral atau batubara. Pemberian IUP tidak boleh lebih dari satu jenis tambang.⁷⁵ Sementara itu terdapat 2 (macam) IUP yaitu :

- 1) IUP Eksplorasi

Pasal 1 angka 8 UU Minerba menyebutkan bahwa IUP Eksplorasi adalah Izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan unium, eksplorasi, dan studi kelayakan. Jangka waktu

⁷³ Ibid, Hlm. 118.

⁷⁴ Ibid, Hlm. 119.

⁷⁵ Gatot Supramono, Op.Cit., Hlm. 23.

berlakunya IUP Eksplorasi disebutkan dalam Pasal 42 UU Minerba yaitu :

- (1) IUP Eksplorasi untuk pertambangan mineral logam dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 8 (delapan) tahun.
- (2) IUP Eksplorasi untuk pertambangan mineral bukan logam dapat diberikan paling lama dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun dan mineral bukan logam jenis tertentu dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun.
- (3) IUP Eksplorasi untuk pertambangan batuan dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun.
- (4) IUP Eksplorasi untuk pertambangan batubara dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun.

Jika dalam melakukan kegiatan eksplorasi, kegiatan studi kelayakan, pemegang IUP Eksplorasi mendapatkan mineral dari yang tergali, maka yang bersangkutan diwajibkan untuk melaporkan hal tersebut kepada pihak pemberi IUP. Hasil tambang yang didapat itu statusnya adalah dikuasai oleh negara.⁷⁶

2) IUP Operasi Produksi

- Pasal 1 angka 9 UU Minerba menyebutkan bahwa IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi. Berkaitan dengan hal tersebut, yang dimaksud dengan operasi produksi adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan yang meliputi konstruksi, penambangan, pengolahan, pemurnian, termasuk pengangkutan dan penjualan, serta sarana pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan hasil studi kelayakan.⁷⁷

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ UU Minerba, Pasal 1 angka 17

Adapun jangka waktu berlakunya IUP Operasi Produksi disebutkan dalam Pasal 47 UU Minerba, yaitu :

- (1) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.
- (2) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral bukan logam dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun.
- (3) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral bukan logam jenis tertentu dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.
- (4) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan batuan dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun.
- (5) IUP Operasi Produksi untuk Pertambangan batubara dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.

b. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)

Selain IUP, juga terdapat IUPK (Izin Usaha Pertambangan Khusus). Pasal 1 angka 11 menyebutkan bahwa IUPK adalah Izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. Sementara menurut Salim HS., IUPK adalah izin yang diberikan oleh penerbit izin kepada pemegang IUPK untuk melakukan usaha pertambangan di wilayah IUPK sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan dalam undang-undang.⁷⁸ Dalam definisi tersebut nampak subjek, objek, dan jangka waktu berlakunya IUPK. Subjek IUPK, yaitu penerbit izin dan pemegang izin.

⁷⁸ Salim HS., Hukum Pertambangan Mineral & Batubara, Op.Cit, Hlm. 157.

Yang berwenang menerbitkan IUPK hanya Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral,⁷⁹ sebagaimana disebutkan dalam Pasal 74 ayat (1) UU Minerba. Sedangkan yang dapat mengajukan IUPK disebutkan dalam Pasal 75 ayat (2) UU Minerba, yaitu IUPK dapat diberikan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, baik berupa badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, maupun badan usaha swasta.

Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) merupakan wilayah yang diberikan kepada pemegang IUPK. Ada 2 (dua) sistem penawaran WIUPK, yaitu :

- 1) Prioritas, merupakan penawaran terhadap calon penerima yang diberikan hak utama untuk mendapatkan WIUPK.⁸⁰ Yang diberikan prioritas utama dalam WIUPK, yaitu BUMN sebagaimana disebutkan dalam Pasal 51 ayat (3) PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba bahwa :

“Menteri dalam memberikan WIUPK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus terlebih dahulu menawarkan kepada BUMN atau BUMD dengan cara prioritas”

- 2) Lelang, merupakan cara untuk melakukan penawaran terhadap WIUPK kepada badan usaha swasta yang secara terbuka untuk umum. Penawaran secara lelang ini ditujukan kepada badan usaha swasta (BUS).⁸¹ Dalam Pasal 52 PP No. 23 Tahun 2010 tentang

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid, Hlm. 166.

⁸¹ Ibid, Hlm. 167.

Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba disebutkan bahwa penyebab penawaran dilakukan kepada BUS adalah :

“Dalam hal tidak ada BUMN atau BUMD yang berminat, WIUPK ditawarkan kepada badan usaha swasta yang bergerak dalam bidang pertambangan mineral atau batubara dengan cara lelang.”

IUPK dapat digolongkan menurut objek dan jenis usaha yang akan dilakukan oleh pemohon. IUPK berdasarkan objeknya, dapat digolongkan menjadi dua macam yaitu .⁸²

- 1) IUPK Mineral Logam, yaitu izin yang diberikan kepada pemohon untuk melakukan kegiatan penambangan mineral logam di wilayah usaha pertambangan khusus (WIUPK).
- 2) IUPK Batubara, yaitu izin yang diberikan kepada pemohon untuk melakukan usaha pertambangan yang berupa batubara atau endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan.

Sementara itu, IUPK berdasarkan usahanya digolongkan menjadi dua macam yaitu.⁸³

- 1) IUPK Eksplorasi

IUPK Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.⁸⁴ Jangka waktu berlakunya

⁸² Ibid, Hlm. 161.

⁸³ Ibid, Hlm. 162.

⁸⁴ UU Minerba, Pasal 1 angka 12

IUPK Eksplorasi disebutkan dalam Pasal 83 huruf (e) dan (f) UU

Minerba yaitu :

- e. jangka waktu IUPK Eksplorasi pertambangan mineral logam dapat diberikan paling lama 8 (delapan) tahun.
 - f. jangka waktu IUPK Eksplorasi pertambangan batubara dapat diberikan paling lama 7 (tujuh) tahun.
- 2) IUPK Operasi Produksi

IUPK Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di wilayah izin usaha pertambangan khusus.⁸⁵ Jangka waktu berlakunya IUPK Operasi Produksi ditegaskan dalam Pasal 83 huruf (g) yaitu :

“Jangka waktu IUPK Operasi Produksi mineral logam atau batubara dapat diberikan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.”

Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) dapat diberhentikan sementara yang dimaknakan sebagai usaha untuk mengakhiri atau menyetop izin usaha yang diberikan kepada pemegang IUP dan IUPK, baik pemegang IUP dan IUPK Mineral Logam maupun Batubara untuk sementara waktu.⁸⁶ Penghentian sementara kegiatan usaha ini dilakukan karena terjadi :⁸⁷

- 1) Keadaan kahar
- 2) Keadaan yang menghalangi sehingga menimbulkan penghentian sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan

⁸⁵ UU Minerba, Pasal 1 angka 13

⁸⁶ Salim HS., Hukum Pertambangan Mineral & Batubara , Op.Cit, Hlm. 191.

⁸⁷ Ibid.

- 3) Apabila kondisi daya dukung lingkungan wilayah tersebut tidak dapat menanggung beban kegiatan operasi produksi sumber daya mineral yang dilakukan di wilayahnya.

Sementara itu, berakhirnya IUP dan IUPK telah ditentukan dalam Pasal 17

UU Minerba disebutkan bahwa IUP dan IUPK berakhir karena :

- a. dikembalikan;
- b. dicabut; atau
- c. habis masa berlakunya.

IUP dan IUPK yang berakhir karena dikembalikan adalah tidak berlakunya lagi izin yang diberikan kepada pemegang IUP dan IUPK, di mana pemegang IUP dan IUPK menyerahkan kembali IUP dan IUPKnya secara tertulis kepada Menteri. Kemudian IUP dan IUPK yang berakhir karena dicabut adalah tidak berlakunya lagi IUP dan IUPK, baik IUP dan IUPK Mineral logam atau IUP dan IUPK Batubara karena dinyatakan ditarik kembali atau ditanyakan tidak berlaku lagi atau membatalkan IUP dan IUPK yang telah diberikan kepada pemegang IUP dan IUPK oleh pejabat yang berwenang.⁸⁸ Ada tiga alasan pejabat yang berwenang untuk mencabut IUP dan IUPK pemegang IUP dan IUPK. Ketiga alasan itu meliputi :⁸⁹

- 1) pemegang IUP dan IUPK tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam IUP dan IUPK serta peraturan perundang-undangan;
- 2) pemegang IUP dan IUPK melakukan tindak pidana; atau
- 3) pemegang IUP dan IUPK dinyatakan pailit.

⁸⁸ Ibid, Hlm. 192-193.

⁸⁹ Ibid.

C. Tinjauan Umum Kewajiban Perusahaan Pertambangan Mineral

1. Ruang Lingkup Kewajiban Perusahaan Pertambangan Mineral

Perusahaan pertambangan mineral adalah perusahaan yang melakukan kegiatan usaha pertambangan mineral. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pascatambang.

Perusahaan pertambangan mineral yang dapat melakukan kegiatan usaha pertambangan adalah perusahaan yang sudah memperoleh izin usaha pertambangan (IUP) dan izin usaha pertambangan khusus (IUPK). Dalam hal ini terdapat kewajiban yang harus dilaksanakan oleh perusahaan pertambangan mineral sebagai pemegang IUP dan IUPK sebagaimana telah diatur dalam Pasal 95 sampai dengan Pasal 112 UU Minerba.

1. Pemegang IUP dan IUPK wajib menerapkan a. kaidah teknik pertambangan yang baik; b. mengelola keuangan sesuai dengan sistem akuntansi Indonesia; c. meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/ atau batubara; d. melaksanakan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat; dan e. mematuhi batas toleransi daya dukung lingkungan. (Pasal 95 UU Minerba)
2. Dalam penerapan kaidah teknik pertambangan yang baik, pemegang IUP dan IUPK wajib melaksanakan : a. ketentuan keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan; b. keselamatan operasi pertambangan,

- pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan; c. termasuk kegiatan reklamasi dan pascatambang; d. upaya konservasi sumber daya mineral dan batubara; e. pengelolaan sisa tambang dari suatu kegiatan usaha pertambangan dalam bentuk padat, cair, atau gas sampai memenuhi standar baku mutu lingkungan sebelum dilepas ke media lingkungan. (Pasal 96 UU Minerba)
3. Pemegang IUP dan IUPK wajib menjamin penerapan standar dan baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik suatu daerah. (Pasal 97 UU Minerba)
 4. Pemegang IUP dan IUPK wajib menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 98 UU Minerba)
 5. Setiap pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pascatambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi. Pelaksanaan reklamasi dan kegiatan pascatambang dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan pascatambang. (Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) UU Minerba)
 6. Pemegang IUP dan IUPK wajib menyediakan dana-iaminan reklamasi dan dana jaminan pascatambang. (Pasal 100 UU Minerba)
 7. Pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan,

pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara.

(Pasal 102 UU Minerba)

8. Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri. (Pasal 103 UU Minerba)
9. Dalam melakukan kegiatan operasi produksi, badan usaha pemegang IUP dan IUPK wajib mengikutsertakan pengusaha lokal yang ada di daerah tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 107 UU Minerba)
10. Pemegang IUP dan IUPK wajib menyusun program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat. (Pasal 108 ayat (1) UU Minerba)
11. Pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan seluruh data yang diperoleh dari hasil eksplorasi dan operasi produksi kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. (Pasal 110 UU Minerba)
12. Pemegang IUP dan IUPK wajib memberikan laporan tertulis secara berkala atas rencana kerja dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. (Pasal 111 UU Minerba)
13. 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.

(Pasal 112 UU Minerba)

14. Pemegang IUP atau IUPK wajib membayar pendapatan negara dan pendapatan daerah. (Pasal 128 ayat (1) UU Minerba)

15. Pemegang IUPK Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dan batubara wajib membayar sebesar 4% (empat persen) kepada Pemerintah dan 6% (enam persen) kepada pemerintah daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi. (Pasal 129 ayat (1) UU Minerba)

2. Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian Hasil Pertambangan

Salah satu kewajiban yang harus dilakukan perusahaan pertambangan mineral pemegang IUP dan IUPK adalah meningkatkan nilai tambah mineral. Kewajiban meningkatkan nilai tambah tersebut ditegaskan dalam Pasal 102 UU Minerba, yaitu :

“Pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara.”

Sementara itu, pengertian peningkatan nilai tambah terdapat pada Pasal 1 angka 4 Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba disebutkan bahwa peningkatan nilai tambah adalah upaya untuk meningkatkan nilai mineral melalui kegiatan pengolahan dan/atau pemurnian. Pengolahan dan Pemurnian adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/ atau batubara serta untuk

memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 20 UU Minerba.

Selain dalam UU Minerba, pengertian pengolahan dan pemurnian juga terdapat dalam Pasal 1 angka 20 Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba. Dalam Permen ESDM tersebut juga terdapat pengertian dari pengolahan mineral dan pemurnian mineral secara terpisah, disebutkan dalam Pasal 1 angka 21 dan angka 22 bahwa :

“Pengolahan Mineral adalah upaya untuk meningkatkan mutu Mineral yang menghasilkan produk dengan sifat fisik dan kimia yang tidak berubah dari Mineral asal.”

“Pemurnian Mineral adalah upaya untuk meningkatkan mutu Mineral logam melalui proses ekstraksi serta proses peningkatan kemurnian lebih lanjut untuk menghasilkan produk dengan sifat fisik dan kimia yang berbeda dari Mineral asal.”

Dalam hal ini mineral ikutan yang diperoleh dari proses pengolahan dan pemurnian dinamakan produk samping sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 13 Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba bahwa yang dimaksud dengan Produk Samping adalah produk pertambangan selain produk utama pertambangan yang merupakan sampingan dari proses Pengolahan dan Pemurnian yang memiliki nilai ekonomis.

Sementara itu, kewajiban perusahaan pertambangan mineral melakukan pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan sebagai upaya untuk meningkatkan nilai tambah mineral ditegaskan dalam Pasal 103 ayat (1) UU Minerba yaitu :

“Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.”

Kewajiban pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan di dalam negeri tersebut harus dilakukan paling lambat 5 (lima) tahun sejak UU Minerba diundangkan sebagaimana ditegaskan lebih lanjut pada Pasal 170 UU Minerba bahwa:

“Pemegang kontrak karya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1) selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan”

Merujuk pada ketentuan Pasal 170 UU Minerba, selain pemegang IUP dan IUPK, pemegang kontrak karya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 yang sudah berproduksi juga wajib melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1) UU Minerba.

Berkaitan dengan pertambangan mineral, selain dalam UU Minerba, kewajiban pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan mineral juga diatur dalam PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba, Pasal 93 menyebutkan bahwa :

“Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi mineral wajib melakukan pengolahan dan pemurnian untuk meningkatkan nilai tambah mineral yang diproduksi, baik secara langsung maupun melalui kerja sama dengan perusahaan, pemegang IUP dan IUPK lainnya”

Di samping UU Minerba dan PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba, kewajiban melakukan pengolahan dan pemurnian juga ditegaskan dalam Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, disebutkan pada Pasal 16 ayat (1) dan (2) bahwa :

- (1) Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan Peningkatan Nilai Tambah Mineral dan Batubara.
- (2) Peningkatan Nilai Tambah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui kegiatan:
 - a. Pengolahan dan/atau Pemurnian untuk komoditas tambang Mineral logam;
 - b. pengolahan untuk komoditas tambang Batubara;
 - c. pengolahan untuk komoditas tambang Mineral bukan logam; atau
 - d. pengolahan untuk komoditas tambang batuan.

Dalam hal ini, tidak semua komoditas tambang dapat ditingkatkan nilai tambahnya melalui pengolahan dan pemurnian. Pasal 95 ayat (1) dan (2) PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba *jo.* PP No. 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba menyebutkan bahwa :

- (1) Komoditas tambang yang dapat ditingkatkan nilai tambahnya terdiri atas pertambangan:
 - a. mineral logam;
 - b. mineral bukan logam;
 - c. batuan; atau
 - d. batubara.
- (2) Peningkatan nilai tambah mineral logam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan melalui kegiatan:
 - a. pengolahan mineral logam; atau
 - b. pemurnian mineral logam.

Kewajiban pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan sebagaimana telah dijelaskan di atas dapat dilakukan melalui kerja sama, disebutkan dalam Pasal 104 UU Minerba bahwa :

- (1) Untuk pengolahan dan pemurnian, pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan kerja sama dengan badan usaha, koperasi, atau perseorangan yang telah mendapatkan IUP atau IUPK.
- (2) IUP yang didapat badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah IUP Operasi Produksi Khusus untuk pengolahan dan pemurnian yang dikeluarkan oleh Menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

- (3) Pemegang IUP dan IUPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang melakukan pengolahan dan pemurnian dari hasil penambangan yang tidak memiliki IUP, IPR, atau IUPK.

Ketentuan mengenai kerja sama yang dapat dilakukan perusahaan pertambangan mineral dalam melakukan pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan juga ditegaskan dalam Pasal 16 ayat (4) dan (5) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba bahwa :

- (4) Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi dalam melakukan kegiatan Peningkatan Nilai Tambah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kerja sama dengan pemegang:
- a. IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian; atau
 - b. IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi lainnya yang membangun fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian.
- (5) Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi Mineral dalam melakukan Peningkatan Nilai Tambah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kerja sama berupa:
- a. mengolah dan/atau memurnikan pada fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian yang dibangun bersama; atau
 - b. mengolah dan/atau memurnikan pada fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian yang dibangun oleh pemegang IUP Operasi Produksi lainnya, IUPK Operasi Produksi lainnya, dan/atau pemegang IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian melalui kegiatan:
 1. jual beli Bijih (ore), Konsentrat, atau Produk Samping, atau sisa hasil Pengolahan dan/atau Pemurnian; atau
 2. jasa Pengolahan dan/atau Pemurnian Bijih (ore), Konsentrat, Produk Samping, atau sisa hasil Pengolahan dan/atau Pemurnian.

D. Tinjauan Umum *Smelter*

1. Pengertian *Smelter*

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa perusahaan pertambangan mineral diwajibkan untuk meningkatkan nilai tambah mineral dan batubara melalui proses pengolahan dan/atau pemurnian hasil

pertambangan mineral. Dalam hal ini proses pengolahan dan/atau pemurnian hasil pertambangan mineral tersebut dapat dilakukan dengan mendirikan sebuah fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian yang disebut dengan *smelter*.

Smelter berasal dari bahasa Inggris “*smelting*” yang berarti peleburan.⁹⁰

Smelter adalah sebuah fasilitas pengolahan dan pemurnian hasil tambang yang berfungsi meningkatkan kandungan logam seperti timah, nikel, tembaga, emas, dan perak hingga mencapai tingkat yang memenuhi standar.⁹¹

2. Proses Pembangunan *Smelter*

Sejalan dengan yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa untuk melakukan pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan dalam hal ini mendirikan fasilitas *smelter*, perusahaan pertambangan mineral dapat mengadakan kerjasama dengan pihak lain. Disebutkan dalam Pasal 43 Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba bahwa kerja sama untuk melakukan Pemurnian dapat berupa:

- a. membangun fasilitas Pemurnian bersama dengan pemegang IUP Operasi Produksi lainnya, IUPK Operasi Produksi, IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian, atau pihak lain dengan membentuk Badan Usaha pemegang IUP Operasi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian; atau
- b. memurnikan pada fasilitas Pemurnian yang dibangun pemegang IUP Operasi Produksi lainnya, IUPK Operasi Produksi, dan/atau pemegang IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian melalui kegiatan:
 - 1) jual beli Konsentrat atau Produk Samping atau sisa hasil Pengolahan; atau
 - 2) jasa Pemurnian Konsentrat atau Produk Samping atau sisa hasil Pengolahan

⁹⁰ Kamus Lengkap, “Arti Kata Smelting”, <https://kamuslengkap.com/kamus/inggris-indonesia/arti-kata/smelting>, diakses pada 20 November 2019, 22.00 WIB

⁹¹ Chyntia Damayanti dan Kartika Sari Dian Purnama, Loc.Cit.

Untuk mendapatkan rekomendasi persetujuan ekspor atau penjualan ke luar negeri dari Direktur Jenderal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan luar negeri perusahaan pertambangan mineral harus memenuhi ketentuan pembangunan fasilitas pemurnian atau *smelter* sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 51 Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba bahwa pemberian rekomendasi persetujuan ekspor hanya dapat diberikan dengan ketentuan:

- a. kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian paling sedikit telah menyelesaikan seluruh tahapan kegiatan persiapan awal proyek meliputi Studi Kelayakan, izin lingkungan, dan penguasaan lahan serta tahapan kegiatan persiapan proyek meliputi desain awal (basic design), gambar kerja detil (detail engineering design), dan persiapan tapak (site preparation) pada tahun 2018;
- b. kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian paling sedikit telah menyelesaikan tahapan kegiatan persiapan awal proyek dan tahapan kegiatan persiapan proyek serta telah memasuki tahapan kegiatan pelaksanaan proyek meliputi pengadaan dan konstruksi pada tahun 2019;
- c. kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian paling sedikit telah menyelesaikan tahapan kegiatan persiapan awal proyek, tahapan kegiatan persiapan proyek, dan seluruh tahapan kegiatan pelaksanaan proyek meliputi pengadaan dan konstruksi pada tahun 2020; dan
- d. kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian paling sedikit telah menyelesaikan tahapan kegiatan persiapan awal proyek, tahapan kegiatan persiapan proyek, dan seluruh tahapan kegiatan pelaksanaan proyek, serta telah memasuki tahapan kegiatan commissioning and start up pada tahun 2021.

Selain itu, untuk mendapatkan persetujuan ekspor rencana dan kemajuan pembangunan *smelter* atau fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian harus diverifikasi oleh Verifikator Independen. Hal tersebut ditegaskan pada Pasal 52 ayat (1) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba bahwa pemegang IUP Operasi Produksi Mineral logam, IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi khusus

untuk pengolahan dan/atau pemurnian, atau Pihak Lain harus mengajukan permohonan rekomendasi kepada Menteri melalui Direktur Jenderal dengan dilengkapi persyaratan:

- a. rencana pembangunan fasilitas Pemurnian di dalam negeri yang telah dilakukan verifikasi oleh Verifikator Independen; dan
- b. verifikasi kemajuan fisik fasilitas pemurnian oleh Verifikator Independen

Yang dimaksud dengan Verifikator Independen disebutkan dalam Pasal 1 angka 24 Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba yaitu Badan Usaha Milik Negara, termasuk anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara, yang memiliki kemampuan dalam jasa konsultan manajemen proyek dan/atau perekayasa industri untuk melakukan verifikasi rencana serta kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian.

Untuk dapat dilakukan verifikasi rencana dan kemajuan pembangunan *smelter* perusahaan pertambangan mineral harus mengajukan verifikasi kepada Verifikator Independen. Kemudian pelaksanaan verifikasi kemajuan dilakukan secara berkala setiap 6 bulan. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 57 ayat (1) dan (2) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba bahwa :

- (1) Untuk dapat dilakukan verifikasi rencana pembangunan fasilitas Pemurnian di dalam negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf a atau verifikasi kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian di dalam negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf b, pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian, atau pihak lain harus mengajukan permohonan verifikasi kepada Verifikator Independen.

- (2) Pelaksanaan verifikasi kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian di dalam negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara berkala setiap 6 (enam) bulan.

Dalam hal verifikasi kemajuan fisik pembangunan *smelter* diverifikasi oleh Verifikator Independen yang berbeda dengan Verifikator Independen yang melakukan verifikasi rencana pembangunan disebutkan dalam Pasal 57 ayat (6) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba.

Sementara itu, selain di verifikasi oleh Verifikator Independen pembangunan *smelter* juga diawasi oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 55 ayat (1) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba bahwa Direktur Jenderal atas nama Menteri melakukan pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Penjualan Mineral ke luar negeri;
- b. kemajuan fasilitas pemurnian di dalam negeri yang terdiri atas:
 - 1) kemajuan fisik fasilitas pemurnian; dan
 - 2) besaran serapan biaya pembangunan fasilitas pemurnian

Pengawasan pembangunan *smelter* oleh Menteri ESDM juga dilakukan secara berkala setiap 6 bulan dan kemajuan pembangunan *smelter* harus mencapai paling sedikit 90% (Sembilan puluh persen) dari rencana. Hal tersebut sejalan dengan apa yang disebutkan dalam 55 ayat (4) dan (5) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba yaitu:

- (4) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan secara berkala setiap 6 (enam) bulan atau sewaktu-waktu apabila diperlukan.
- (5) Kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 1 harus mencapai paling sedikit 90% (sembilan puluh persen) dari rencana kemajuan fisik

pembangunan fasilitas pemurnian yang dihitung secara kumulatif sampai 1 (satu) bulan terakhir oleh Verifikator Independen.

Akan tetapi apabila kemajuan fisik pembangunan *smelter* tidak mencapai 90% (sembilan puluh persen) dari rencana akibat keadaan kahar di luar kemampuan manusia, perusahaan pertambangan mineral dapat melakukan permohonan rekomendasi perpanjangan ekspor. Ketentuan tersebut ditegaskan dalam Pasal 55 ayat (6) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba yaitu :

“Direktur Jenderal dapat memberikan persetujuan keadaan kahar di luar kemampuan manusia yang berakibat langsung terhambatnya pencapaian paling sedikit 90% (sembilan puluh persen) dari rencana kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berdasarkan laporan tertulis pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian, dan pihak lain sebagai dasar untuk melakukan evaluasi permohonan rekomendasi perpanjangan.”

Berkaitan dengan pembangunan *smelter*, terdapat suatu jaminan berupa jaminan kesungguhan pembangunan *smelter* yang harus ditempatkan perusahaan pertambangan mineral dan batubara. Ketentuan mengenai jaminan kesungguhan terdapat dalam Pasal 58 huruf (b) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba yaitu :

“Jaminan kesungguhan yang telah ditempatkan oleh pemegang IUP Operasi Produksi Mineral logam, KK, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian sebelum berlakunya Peraturan Menteri ini dapat dicairkan seluruhnya beserta bunga pada saat kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian dalam negeri telah mencapai 35% (tiga puluh lima persen) paling lama 12 Januari 2022.”

Selanjutnya jaminan kesungguhan juga ditegaskan dalam Kepmen ESDM Nomor: 154K/30/MEM/2019 tentang Pedoman Pengenaan Denda

Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian dalam Diktum

Ketujuh huruf (a) bahwa :

“Dalam rangka mendorong terbangunnya fasilitas pemurnian di dalam negeri serta menjamin terpenuhinya pembayaran denda administratif apabila pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian tidak mencapai persentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian paling sedikit 90% (sembilan puluh persen) maka: a. pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian wajib menempatkan jaminan kesungguhan pembangunan fasilitas pemurnian sebesar 5% (lima persen) dari volume produk pertambangan yang dijual ke luar negeri dalam setiap pengapalan dikalikan harga Patokan Ekspor (HPE).”

Selain ketentuan-ketentuan tersebut, dalam Laporan Kinerja Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Tahun 2018 disebutkan juga bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban hilirisasi pengelolaan mineral, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral melakukan proses pengawasan pembangunan pengolahan dan pemurnian yang meliputi:⁹²

- 1) Kegiatan monitoring terhadap dokumen laporan kemajuan pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian.
- 2) Kegiatan peninjauan pelaksanaan pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian ke lapangan bersama para pakar terkait seperti Verifikator Independen, Puslitbang Tekmira, LIPI, BPPT, Itjen dan pihak terkait lainnya.

⁹² Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Loc.Cit.

- 3) Mendukung pengolahan dan pemurnian untuk mendapat dukungan fiskal berupa tax allowance.

3. Manfaat *Smelter*

Pemerintah mewajibkan pembangunan *smelter* tentu saja bukan tanpa tujuan. Dalam penjelasan Pasal 103 ayat (1) UU Minerba disebutkan bahwa :

“Kewajiban untuk melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dimaksudkan, antara lain, untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambang dari produk, tersedianya bahan baku industri, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan penerimaan negara.”

Dari penjelasan Pasal 103 ayat (1) UU Minerba tersebut dapat diketahui bahwa manfaat mendirikan *smelter* untuk melakukan pengolahan dan/atau pemurnian hasil pertambangan yaitu :

Pertama, mengoptimalkan nilai tambang dari produk. Dengan dilakukan pengolahan dan pemurnian terlebih dahulu hasil pertambangan mineral dapat meningkat nilai jualnya. Sebagai contoh harga 1 ton bauksit hanya 1 dolar AS, tetapi jika diolah melalui *smelter*, bauksit akan menjadi alumina yang bernilai 8 dolar AS per ton. Apabila diolah lebih lanjut, alumina akan menjadi aluminium yang harganya 30 dolar AS per ton. Nilai jual naik 30 (tiga puluh) kali dari pada hanya dijual hanya sebagai bahan mentah.⁹³ Tentunya hal ini akan mempengaruhi keuntungan perusahaan pertambangan mineral terkait. Perusahaan pertambangan mineral juga diuntungkan dengan biaya yang

⁹³ SCRIBD, Burhan Ramadhan, “Manfaat Pembangunan *Smelter*”, <https://www.scribd.com/doc/261815303/Manfaat-Pembangunan-Smelter#download> diakses pada 21 November 2019, 10.04 WIB.

digunakan untuk mengangkut bahan mentah ke lokasi *smelter* jauh lebih murah karena lokasi pabrik pemurnian atau *smelter* kini ada di dalam negeri.⁹⁴

Kedua, tersedianya bahan baku industri. Hasil pertambangan mineral dan batubara adalah bahan mentah. Bahan mentah tersebut apabila diolah dan/atau dimurnikan dapat menjadi bahan baku. Bahan baku adalah benda yang dapat dibuat sesuatu, atau barang yang dibutuhkan untuk membuat sesuatu.⁹⁵ Menurut Baruto pengertian bahan baku yaitu barang-barang yang terwujud seperti tembakau, plastik, kertas, ataupun bahan-bahan yang lainnya yang diperoleh dari sumber-sumber alam ataupun yang dibeli dari pemasok, atau diolah sendiri oleh perusahaan untuk dipergunakan perusahaan dalam sebuah proses produksinya sendiri.⁹⁶

Manfaat dari tersedianya bahan baku industri adalah dapat mendukung pertumbuhan perekonomian dalam negeri karena pengusaha tidak perlu melakukan impor sebagai akibat dari tidak tersedianya bahan baku industri. Misalnya kebutuhan akan bahan baku baja justru masih mengimpor bahan baku besi olahan (pig iron dan sponge iron). Kemudian industri konsumsi aluminium masih banyak mengimpor alumina dari luar negeri.⁹⁷ Sehingga dengan dibangunnya *smelter* dapat menyediakan bahan baku terhadap

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Temukan Pengertian, "Pengertian Bahan Baku", <https://www.temukanpengertian.com/2016/01/pengertian-bahan-baku.html> diakses pada 21 November 2019, 11.00 WIB.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Kompasiana, Paklek Nasrurhanif, "Bahan Tambang Mineral sebagai Bahan Baku Barang Konsumtif yang Terlupakan", <https://www.kompasiana.com/nasrurumar/581538ae6c7a610d429aae8d/bahan-tambang-mineral-sebagai-bahan-baku-barang-konsumtif-yang-terlupakan?page=all>, diakses pada 21 November 2019, 11.04 WIB.

kebutuhan bahan baku industri dalam negeri yang tentunya dapat mendukung pertumbuhan perekonomian nasional.

Ketiga, penyerapan tenaga kerja. Dengan dibangunnya *smelter* tentu akan membutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang banyak, artinya dengan adanya *smelter* dapat menyediakan lapangan pekerjaan baru bagi masyarakat luas terutama bagi masyarakat lokal di daerah fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian (*smelter*) tersebut.⁹⁸ Terserapnya tenaga kerja tentu akan mengurangi pengangguran, menggerakkan perekonomian masyarakat sekitar dan mendorong perekonomian nasional.

Keempat, peningkatan penerimaan negara. Pembangunan *smelter* dapat meningkatkan penerimaan negara. Perusahaan pertambangan mineral wajib menyetorkan keuntungan yang diperoleh dari penjualan mineral. Jumlah kewajiban yang harus dibayar, yaitu 10% dari keuntungan bersih. Ketentuan tersebut disebutkan dalam Pasal 129 ayat (1) UU Minerba bahwa :

“Pemegang IUPK Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dan batubara wajib membayar sebesar 4% (empat persen) kepada Pemerintah dan 6% (enam persen) kepada pemerintah daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi.”

Dari ketentuan tersebut, menunjukkan bahwa apabila hasil pertambangan mineral diolah dan/atau dimurnikan terlebih dahulu di *smelter* maka mineral tersebut dapat meningkat nilai jualnya. Dengan meningkatnya nilai jual maka keuntungan yang diterima oleh perusahaan pertambangan mineral juga meningkat. Dengan meningkatnya keuntungan perusahaan pertambangan

⁹⁸ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Pembangunan *Smelter* Buka Lapangan Pekerjaan Baru”, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/20461/t/Pembangunan+Smelter+Buka+Lapangan+Pekerjaan+Baru>, diakses pada 21 November 2019, 14.43 WIB.

mineral, maka besaran setoran keuntungan yang harus disetorkan sebesar 10% kepada negara pun jumlahnya meningkat.

Selain manfaat yang telah dijelaskan di atas, pembangunan *smelter* juga meningkatkan investor asing, mengingat ekspor nikel Indonesia merupakan tiga terbesar di dunia untuk bahan baja anti karat.⁹⁹ Selain itu industri *smelter* di Indonesia memiliki daya saing yang baik di pasar global. Sebagai contoh pembangunan *smelter* di PT. Ammann Mineral Nusa Tenggara (PT. AMNT), banyak investor yang tertarik bergabung dalam pembuatan *smelter* ini, antara lain teknologi yang rencananya didatangkan dari Finlandia, sementara untuk pembiayaan dari Kanada, Jepang, Jerman dan beberapa negara lainnya sudah mengajukan diri berminat untuk menanamkan investasinya.¹⁰⁰

E. Tinjauan Umum Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁰¹

Sementara itu, menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide kepastian hukum, kemanfaatan sosial dan keadilan menjadi kenyataan. Proses perwujudan ketiga ide inilah yang

⁹⁹ Kontan.co.id, “BKPM Catat Sejumlah Tantangan Untuk Menarik Investasi”, <https://nasional.kontan.co.id/news/bkpm-catat-sejumlah-tantangan-untuk-menarik-investasi>, diakses pada 21 November 2019, 22.44 WIB.

¹⁰⁰ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Loc.Cit.

¹⁰¹ Jimly Asshiddiqie, “Penegakan Hukum”, http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf, diakses pada 21 November 2019, 23.18 WIB.

merupakan hakekat dari penegakan hukum. Penegakan hukum dapat diartikan pula penyelenggaraan hukum oleh petugas penegakan hukum dan setiap orang yang mempunyai kepentingan dan sesuai kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku.¹⁰²

Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.¹⁰³

Pengertian penegakan hukum dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya yang juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.¹⁰⁴

Dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti materiel yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun

¹⁰² Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Cetakan Terakhir, Bandung, 1980, Hlm. 15

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, Loc.Cit.

¹⁰⁴ Ibid.

oleh aparaturnya penegakan hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁰⁵

2. Macam-Macam Penegakan Hukum

Penegakan Hukum dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu :

1) Penegakan Hukum Pidana

Penegakan hukum pidana adalah upaya untuk menerjemahkan dan mewujudkan keinginan-keinginan hukum pidana menjadi kenyataan, yaitu hukum pidana menurut Van Hammel adalah keseluruhan dasar dan aturan yang dianut oleh negara dalam kewajibannya untuk menegakkan hukum, yakni dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum (*On Recht*) dan mengenakan nestapa (penderitaan) kepada yang melanggar larangan tersebut.¹⁰⁶

Dalam penegakan hukum pidana, sanksi hukum disebut hukuman. Menurut R. Soesilo, hukuman adalah suatu perasaan tidak enak (sengsara) yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar undang-undang hukum pidana.¹⁰⁷

Hukuman dalam hukum pidana ditegaskan dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) bahwa pidana terdiri atas :

- a. Pidana pokok:
 - 1) hukuman mati
 - 2) hukuman penjara

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, Hlm. 60.

¹⁰⁷ HUKUMONLINE PRO, Shanti Rachmadsyah, "Sanksi Hukum (Pidana, Perdata, Administratif", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-perdata-dan-administratif/>, diakses pada 22 November 2019, 06.36 WIB.

- 3) hukuman kurungan
- 4) hukuman denda
- b. Pidana tambahan :
 - 1) pencabutan beberapa hak yang tertentu
 - 2) perampasan barang yang tertentu
 - 3) pengumuman keputusan hakim

Dalam menangani masalah-masalah dalam penegakan hukum pidana yang terjadi dalam masyarakat dapat dilakukan secara penal (hukum pidana) dan non penal (tanpa menggunakan hukum pidana).¹⁰⁸

Pertama, upaya non penal (preventif) adalah upaya penanggulangan secara non penal ini lebih menitikberatkan pada pencegahan sebelum terjadinya kejahatan dan secara tidak langsung dilakukan tanpa menggunakan sarana pidana atau hukum pidana, misalnya:¹⁰⁹

- a) Penanganan objek kriminalitas dengan sarana fisik atau konkrit guna mencegah hubungan antara pelaku dengan objeknya dengan sarana pengamanan, pemberian pengawasan pada objek kriminalitas.
- b) Mengurangi atau menghilangkan kesempatan berbuat kriminal dengan perbaikan lingkungan.
- c) Penyuluhan kesadaran mengenai tanggung jawab bersama dalam terjadinya kriminalitas yang akan mempunyai pengaruh baik dalam penanggulangan kejahatan.

Kedua, upaya penal (represif) yaitu salah satu upaya penegakan hukum atau segala tindakan yang dilakukan oleh aparatur penegak hukum yang lebih menitikberatkan pada pemberantasan setelah terjadinya kejahatan

¹⁰⁸ Irhamy Tauhid, "Analisis Yuridis Penanggulangan Mafia Peradilan Dalam Peradilan Perkara Pidana", *Skripsi*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2013, Hlm. 13.

¹⁰⁹ *Ibid*, Hlm. 15.

yang dilakukan dengan hukum pidana yaitu sanksi pidana yang merupakan ancaman bagi pelakunya.¹¹⁰

2) Penegakan Hukum Perdata

Istilah hukum perdata sering kali dipakai dalam dua pengertian/arti, yaitu dalam arti kata luas dan dalam arti kata sempit. Dalam arti kata luas sama dengan apa yang disebut hukum privat. Sedangkan dalam arti sempit menunjukkan bagian dari hukum perdata (sipil) yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) dan undang-undang yang termasuk kelompoknya.¹¹¹ Hukum perdata adalah hukum privat berupa ketentuan hukum yang mengatur hak dan kepentingan antar individu dalam masyarakat. Hukum Perdata adalah kumpulan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antara subyek-subyek hukum dalam hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan perseorangan.¹¹²

Penegakan hukum perdata adalah upaya mewujudkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam hukum perdata. Sementara itu, dalam hukum perdata, putusan yang dijatuhkan oleh hakim dapat berupa:¹¹³

- 1) Putusan *condemnatoir* yakni putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi (kewajibannya).
Contoh: salah satu pihak dihukum untuk membayar kerugian, pihak yang kalah dihukum untuk membayar biaya perkara.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Komar Andasmita, *Masalah Hukum Perdata Nasional Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, Hlm.28.

¹¹² Ibid, Hlm. 29.

¹¹³ HUKUMONLINE PRO, Shanti Rachmadsyah, Loc.Cit.

2) Putusan *declaratoir* yakni putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum. Putusan ini hanya bersifat menerangkan dan menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata. Contoh: putusan yang menyatakan bahwa penggugat sebagai pemilik yang sah atas tanah sengketa

3) Putusan *constitutif* yakni putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru. Contoh: putusan yang memutuskan suatu ikatan perkawinan.

Merujuk pada putusan tersebut, maka dalam hukum perdata, bentuk sanksi hukumnya dapat berupa:¹¹⁴

- 1) Kewajiban untuk memenuhi prestasi
- 2) Hilangnya suatu keadaan hukum, yang diikuti dengan terciptanya suatu keadaan hukum baru

3) Penegakan Hukum Administratif

Penegakan hukum administratif dikenakan terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Penegakan hukum administratif dilakukan melalui penjatuhan sanksi administratif.

Sanksi administratif berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *administratif sanctions*, sedangkan dalam Bahasa Belanda disebut dengan *administrative sancties*. Sanksi administratif berasal dari dua suku kata, yaitu sanksi dan administratif.

¹¹⁴ Ibid.

Menurut Muh. Jufri Dewa, sanksi administratif adalah sanksi yang mungkin dijatuhkan atau dipaksakan secara langsung oleh instansi pemerintah yang berwenang tanpa menunggu perintah pengadilan. Di Indonesia diasumsikan bahwa penjatuhan sanksi administratif mensyaratkan kaitan yang telah ada sebelumnya, seperti izin usaha yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah untuk menjalankan bisnis. Sanksi administratif dapat didasarkan kepada pelanggaran sesuatu atau beberapa kondisi yang disyaratkan oleh izin tersebut.¹¹⁵ Pada umumnya sanksi administratif dapat berupa :¹¹⁶

- 1) Denda;
- 2) Pembekuan hingga pencabutan sertifikat dan/atau izin;
- 3) Penghentian sementara pelayanan administrasi hingga pengurangan jatah produksi;
- 4) Tindakan administratif.

Penegakan hukum administrasi tunduk pada asas-asas umum (hukum pemerintah) yaitu :¹¹⁷

- 1) Asas keabsahan
- 2) Asas efisiensi dan efektifitas
- 3) Asas keterbukaan

¹¹⁵ Muh. Jufri Dewa, "Sanksi Hukum Bagi Pelaku Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup", *Jurnal Sumber Daya Insani Muhammadiyah Kendari*, Edisi Januari 2009, Nomor 14, Hlm. 17.

¹¹⁶ HUKUMONLINE PRO, Shanti Rachmadsyah, Loc.Cit.

¹¹⁷ Siyamul Lailiya, "Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Izin Usaha Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Skripsi*, Universitas Jember, Jember, 2019, Hlm. 13-14.

4) Asas perencanaan

Dalam penentuan penggunaan sarana penegakan Hukum Administrasi, setidaknya ada beberapa syarat penindakan dan penggunaan sarana penegakan hukum yang harus di perhatikan, yaitu adanya pasal-pasal peraturan hukum tata usaha negara yang dilanggar, suatu kegiatan-kegiatan tersebut secara jelas melanggar satu atau beberapa pasal peraturan perundang-undangan yang menyebutkan sanksinya secara jelas dan penjatuhan sanksi dilakukan oleh Pejabat yang diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi tersebut berdasarkan ketentuan perundang-undangan atau berdasarkan ketentuan/ persyaratan yang tercantum dalam surat izin yang diterbitkan oleh pejabat yang menjatuhkan sanksi tersebut.¹¹⁸

3. Penegakan Hukum Administratif terhadap Pelanggaran Kewajiban Pembangunan Smelter

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa penegakan hukum administratif dikenakan melalui penjatuhan sanksi administratif. Salim HS., menyatakan bahwa sanksi administratif dalam bidang pertambangan merupakan sanksi yang dijatuhkan oleh pemberi izin, apakah itu IPR, IUP, maupun IUPK terhadap pemegang IPR, IUP, maupun IUPK, yang disebabkan karena melakukan pelanggaran terhadap substansi izin dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.¹¹⁹

¹¹⁸ Ibid, Hlm. 14.

¹¹⁹ Salim HS., Hukum Pertambangan Mineral & Batubara, Op.Cit., Hlm. 268.

Pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap perusahaan pertambangan mineral yang tidak melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter* ditegaskan dalam Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba. Disebutkan dalam Pasal 40 ayat (3) bahwa yang berhak memberikan sanksi administratif adalah Direktur Jenderal atas nama Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya.

Bentuk sanksi administratif yang dijatuhkan diatur dalam Pasal 40 ayat (2) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, disebutkan bahwa sanksi administratif berupa :

1) Peringatan tertulis

Peringatan tertulis diberikan paling banyak 3 (tiga) kali dengan jangka waktu peringatan masing-masing paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender.¹²⁰

2) Penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha

Apabila setelah berakhirnya jangka waktu peringatan tertulis belum melaksanakan kewajibannya, dikenakan sanksi administratif berupa penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha paling lama 60 (enam puluh) hari kalender.¹²¹

3) Pencabutan izin

Pencabutan izin dikenakan kepada pemegang IUP Eksplorasi, IUPK Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, IUPK Operasi Produksi, IUP

¹²⁰ Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Pasal 41.

¹²¹ Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Pasal 42 ayat (1) dan (2).

Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian, IUP Operasi Produksi khusus untuk pengangkutan dan penjualan, atau Izin Usaha Jasa Pertambangan yang tidak melaksanakan kewajiban sampai dengan berakhirnya jangka waktu penejaan sanksi berupa penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha.¹²²

Penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral yang tidak melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter* ditegaskan dalam Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Dalam hal ini, Pasal 55 ayat (5) menegaskan bahwa kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian harus mencapai paling sedikit 90% (sembilan puluh persen) dari rencana kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian yang dihitung secara kumulatif sampai 1 (satu) bulan terakhir oleh Verifikator Independen. Adapun sanksi administratif yang dapat dijatuhkan adalah sebagai berikut :

Pertama, pencabutan rekomendasi persetujuan ekspor apabila setiap 6 (enam) bulan presentase kemajuan fisik pembangunan *smelter* tidak mencapai 90% (sembilan puluh persen) sebagaimana di tegaskan dalam Pasal 55 ayat (7) yaitu :

“Dalam hal setiap 6 (enam) bulan persentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak mencapai 90% (sembilan puluh persen), Direktur Jenderal atas nama Menteri menerbitkan rekomendasi kepada Direktur Jenderal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan luar negeri untuk mencabut persetujuan ekspor yang telah diberikan”

¹²² Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Pasal 43.

Kedua, denda administratif 20% (dua puluh persen) dari nilai kumulatif penjualan mineral ke luar negeri sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 55 ayat (8) yaitu :

“Selain pencabutan rekomendasi persetujuan ekspor sebagaimana dimaksud pada ayat (7), pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian dapat dikenakan denda administratif sebesar 20% (dua puluh persen) dari nilai kumulatif penjualan mineral ke luar negeri.

Pasal 55 ayat (9) lebih lanjut menyebutkan bahwa :

“Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (8) disetorkan ke kas negara melalui bank persepsi.”

Ketiga, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha paling lama 60 (enam puluh) hari apabila kewajiban pembayaran denda administratif tidak dipenuhi dalam jangka waktu paling lambat 1 (satu) bulan sejak dikenakannya denda administratif sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 55 ayat (10) yaitu :

“Dalam hal pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian tidak memenuhi kewajiban pembayaran denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dalam jangka waktu paling lambat 1 (satu) bulan sejak dikenakannya denda administratif, pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian dapat dikenakan sanksi administratif berupa penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha paling lama 60 (enam puluh) hari oleh Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya.”

Keempat, pencabutan izin usaha apabila tidak memenuhi kewajiban pembayaran denda administratif sampai dengan berakhirnya jangka waktu penghentian sementara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 55 ayat (11) yaitu:

“Sanksi administratif berupa pencabutan izin dikenakan kepada pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian yang tidak memenuhi kewajiban pembayaran denda administratif sampai dengan berakhirnya jangka waktu penghentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (10) oleh Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya.”

Ketentuan penegakan hukum berupa penjatuhan sanksi administratif tersebut selain diatur dalam Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba juga diatur dalam Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian.

Dalam Diktum KELIMA huruf (a) dan (b)¹²³ berkaitan dengan rekomendasi pencabutan persetujuan ekspor dan denda administratif ditegaskan yaitu :

Dalam hal persentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian tidak mencapai paling sedikit 90% (sembilan puluh persen) dari rencana kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Diktum KESATU:

- a. Direktur Jenderal Mineral dan Batubara menerbitkan rekomendasi penghentian sementara persetujuan ekspor pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian kepada Direktur Jenderal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan luar negeri; dan
- b. Pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian wajib membayar denda administratif sebesar 20% (dua puluh persen) dari nilai kumulatif penjualan mineral ke luar negeri selama 6 (enam) bulan terakhir.

Denda administratif tersebut lebih lanjut ditegaskan dalam Diktum

KETIGA huruf (a), (b), dan (c) yaitu :

Pembayaran denda administratif sebagaimana dimaksud dalam Diktum KEDUA huruf b dilaksanakan dengan ketentuan:

¹²³ Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian

- a. Direktur Jenderal Mineral dan Batubara menyampaikan surat perintah pembayaran denda administratif kepada pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian;
- b. Pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian wajib melakukan penyetoran langsung ke kas negara melalui bank persepsi dalam jangka waktu paling lambat 1 (satu) bulan setelah terbitnya surat perintah pembayaran denda administratif;
- c. Pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian wajib menyampaikan bukti penyetoran denda administratif kepada Direktur Jenderal Mineral dan Batubara dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah disetorkannya denda administratif.

Berkaitan dengan penghentian sementara kegiatan usaha ditegaskan dalam

Diktum KEEMPAT huruf (a) bahwa :

“Dalam hal pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian tidak melakukan pembayaran denda administratif sebagaimana dimaksud dalam Diktum KETIGA huruf b: a. pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian dikenakan sanksi administratif berupa penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha paling lama 60 (enam puluh) hari oleh Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya.”

Adapun pencabutan izin usaha ditegaskan dalam Diktum KEENAM yaitu:

“Sanksi administratif berupa pencabutan izin dikenakan kepada pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian yang tidak memenuhi kewajiban pembayaran denda administratif sampai dengan berakhirnya jangka waktu penghentian sementara sebagaimana dimaksud dalam Diktum KELIMA huruf a oleh Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya.”

Ketentuan sanksi administratif mengenai persetujuan ekspor, denda administratif, penghentian sementara kegiatan usaha, dan pencabutan izin usaha dalam Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan

Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian sejalan dengan ketentuan yang ditegaskan dalam Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba.

Di samping sanksi administratif yang telah dijelaskan tersebut, juga terdapat sanksi yang berhubungan dengan ketentuan yang berkaitan dengan jaminan kesungguhan. Dalam hal ini terdapat perbedaan mengenai jaminan kesungguhan yang diatur dalam Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian sama dengan ketentuan yang ditegaskan dalam Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba. Ketentuan yang membedakan terletak pada presentase kemajuan fisik pembangunan *smelter* yang merupakan syarat untuk mencairkan jaminan kesungguhan yang telah ditempatkan.

Pasal 58 huruf (b) dan huruf (d) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba menegaskan bahwa jaminan kesungguhan yang telah ditempatkan oleh pemegang IUP Operasi Produksi Mineral logam, KK, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian sebelum berlakunya Peraturan Menteri ini dapat dicairkan seluruhnya beserta bunga pada saat kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian dalam negeri telah mencapai 35% (tiga puluh lima persen) paling lama 12 Januari 2022. Dalam hal sampai dengan berakhirnya jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam huruf b kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian dalam negeri belum mencapai 35% (tiga puluh lima persen),

jaminan kesungguhan disetorkan ke kas negara melalui bank persepsi paling lambat 3 (tiga) bulan setelah 12 Januari 2022.

Sementara itu, dalam Diktum KETUJUH Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian ditegaskan bahwa dalam rangka mendorong terbangunnya fasilitas pemurnian di dalam negeri serta menjamin terpenuhinya pembayaran denda administratif apabila pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian tidak mencapai persentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian paling sedikit 90% (sembilan puluh persen) maka:

- a. pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian wajib menempatkan jaminan kesungguhan pembangunan fasilitas pemurnian sebesar 5% (lima persen) dari volume produk pertambangan yang dijual ke luar negeri dalam setiap pengapalan dikalikan harga Patokan Ekspor (HPE);
- b. jaminan kesungguhan pembangunan fasilitas Pemurnian sebagaimana dimaksud pada huruf a ditempatkan pada Bank Pemerintah atas nama Direktur Jenderal Mineral dan Batubara qq pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian berupa rekening deposito berjangka sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan disetorkan di muka sebelum produk pertambangan yang dijual ke luar negeri berada di atas moda pengangkutan;
- c. jaminan kesungguhan pembangunan fasilitas Pemurnian sebagaimana dimaksud pada huruf a hanya dapat dicairkan oleh pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian apabila persentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian telah mencapai paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) dari seluruh rencana pembangunan fasilitas Pemurnian di dalam negeri yang telah diverifikasi oleh verifikator; dan

- d. jaminan kesungguhan pembangunan fasilitas Pemurnian sebagaimana dimaksud pada huruf a dapat dicairkan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri untuk disetorkan ke kas negara melalui bank persepsi, apabila pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin sebagaimana dimaksud dalam Diktum KEENAM tanpa menghilangkan kewajiban pemegang IUPK Operasi Produksi Mineral logam, IUP Operasi Produksi Mineral logam, dan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian untuk membayar denda administratif.

Berdasarkan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa perusahaan pertambangan mineral harus menempatkan jaminan kesungguhan atas pembangunan *smelter* sebesar 5% (lima persen) dari volume produk pertambangan yang dijual ke luar negeri dalam setiap pengapalan dikalikan harga Patokan Ekspor (HPE). Jaminan kesungguhan tersebut dapat dicairkan apabila persentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian (*smelter*) telah mencapai ketentuan yang ditetapkan.

Persentase kemajuan fisik pembangunan *smelter* dalam Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba dalam negeri harus mencapai 35% (tiga puluh lima persen) paling lama 12 Januari 2022. Sementara ketentuan dalam Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian paling sedikit harus mencapai 75% (tujuh puluh lima persen) dari seluruh rencana pembangunan fasilitas Pemurnian di dalam negeri yang telah diverifikasi oleh verifikator.

4. Teori Penegakan Hukum

Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹²⁴

Menurut Soerjono Soekanto, terdapat 4 (empat) faktor agar hukum dapat berfungsi dengan baik dan juga dibutuhkan keserasian dan hubungan diantara keempat faktor tersebut yakni:¹²⁵

1) Hukum atau peraturan itu sendiri.

Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.

2) Mentalitas petugas yang mengakkan hukum.

Penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas masyarakatan, dan seterusnya. Petugas penegak hukum ini mencakup ruang lingkup yang sangat luas, oleh karena menyangkut petugas strata atas, menengah dan bawah.¹²⁶

¹²⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI Press, Jakarta, 1983, Hlm. 35.

¹²⁵ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Loc. Cit.

¹²⁶ Ibid, Hlm. 31

3) Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum.

Secara sederhana, fasilitas dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung.¹²⁷

4) Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga.

Mengenai warga masyarakat, maka hal ini sedikit banyaknya menyangkut masalah derajat kepatuhan. Secara sempit dapat dikatakan bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.¹²⁸

Yeti Sumiyati menggunakan teori dari Friedman untuk mengukur implementasi pelaksanaan tanggung jawab perusahaan perkebunan.¹²⁹ Dalam pelaksanaan tanggung jawab perusahaan ini diawali dengan mengkaji unsur struktur yaitu terkait dengan aparat yang melakukan perencanaan sampai dengan pengawasan kinerja perusahaan perkebunan adalah Direktorat Jendral Perkebunan.¹³⁰ Kemudian untuk unsur kedua yaitu substansi diawali dengan dimulainya penelitian melalui inventarisasi, mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan perkebunan.¹³¹ Dilanjutkan dengan unsur yang ketiga

¹²⁷ Ibid, Hlm. 32

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Amira Nadya Sekarrini , “Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik Oleh Penyedia Kantong Plastik di Kota Bandung Dalam Upaya Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 Tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup”, *Skripsi*, Universitas Islam Bandung, Bandung, 2019, Hlm.45.

¹³⁰ Yeti Sumiyati, dkk, “Implementasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Berdasarkan Ukuran Kepatutan Dan Kewajaran Pada Perusahaan Swasta Di Bidang Perkebunan Menurut Peraturan Perundang-Undangan”, *Prosiding Seminar Nasional Penelitian dan PKM Sosial, Ekonomi dan Humaniora*, Vol.5 No. 1, Hlm. 405

¹³¹ Ibid, Hlm. 404

yaitu budaya hukum yang juga ikut mendukung terimplementasinya sebuah sistem. Dalam kaitannya dengan implementasi tanggung jawab sosial perusahaan perkebunan yang merujuk pada kepatutan dan kewajaran, maka kesadaran hukum masyarakat yang seharusnya menjadi penentu adalah kesadaran hukum pelaku usaha.¹³²

Berdasarkan hal tersebut dalam penelitian ini untuk mengukur sesuai atau tidaknya suatu ketentuan dalam penegakan hukum maka digunakan teori Penegakan Hukum menurut Lawrence M. Friedman yang mengemukakan efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum bergantung pada tiga unsur sistem hukum, yakni :¹³³

1) Struktur hukum.

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Dalam kaitannya dengan hukum administrasi negara, juga termasuk struktur hukum adalah aparatur negara atau aparatur pemerintahan.¹³⁴

Penggambaran di atas menunjukkan struktur hukum keberadaannya

¹³² Ibid, Hlm. 406-407

¹³³ Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction, Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, Loc.Cit.

¹³⁴ Yos Johan Utama, *Pengertian Administrasi Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2014, Hlm. 1.32.

untuk melaksanakan aturan tertulis atau jika tidak ditemukan maka akan digali didalam nilai-nilai hukum dan keadilan yang ada pada masyarakat.¹³⁵ Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

2) Substansi Hukum.

Substansi yang dimaksud adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta materi muatan yang dapat dilaksanakan dan kedayagunaan serta kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.¹³⁶ Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kejelasan tujuan, dalam arti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat banyak agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia.¹³⁷

¹³⁵ Achmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2012, Hlm. 204.

¹³⁶ Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia", *PERSPEKTIF* Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September, Hlm. 222.

¹³⁷ Ibid.

3) Budaya hukum.

Budaya hukum yang dimaksud adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Budaya hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Soerjono Soekanto menyebutkan 4 (empat) tahapan suatu masyarakat untuk dapat memiliki kesadaran hukum yang baik, yaitu:¹³⁸ (1) pengetahuan hukum, (2) pemahaman hukum, (3) sikap hukum, dan (4) pola perilaku hukum. Pernyataannya tersebut menunjukkan bahwa tahu secara pengetahuan tidak menjamin orang memiliki kesadaran hukum. Pengetahuan ini harus ditingkatkan menjadi pemahaman.¹³⁹ Dengan pemahaman berarti para subjek hukum itu dapat menjelaskan dan mengkomunikasikan materi hukum itu kepada pihak lain. Puncak dari semuanya ada pada pola perilaku hukum yang berlangsung secara pasti, yakni pola perilaku taat hukum yang dilandasi oleh budaya hukum yang sehat.¹⁴⁰

¹³⁸ Soerjono Soekanto, *Kesadaran. Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press., Jakarta, 1982, Hlm. 140.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid