

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya penulis akan menyebut UUD 1945) menegaskan 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 dalam bentuk kepemilikan tetapi dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada asas kepentingan mayoritas masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹ 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.² Meski demikian, pemanfaatannya tetap harus diperuntukkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat karena pasal tersebut menegaskan bahwa posisi rakyat yang substansial (utama).³

Salah satu perusahaan yang melakukan kegiatan dengan memanfaatkan kekayaan alam Indonesia adalah perusahaan pertambangan mineral. Dalam rangka

¹ Indrawati, *Wahana Lingkungan Hidup Indonesia*, Friends of the Earth (FoE), Indonesia, 1995.

² Arif Firmansyah dan Euis D. Suhardiman, “Membangun Politik Kriminal pada Pertambangan Batubara yang Menyejahterakan Masyarakat Melalui Sarana Non-Penal”, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 3, Juli-September 2015, Hlm. 295.

³ Elli Ruslina, “Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012, Hlm. 61.

mengatur perusahaan pertambangan mineral dalam kegiatan usahanya, pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (untuk selanjutnya penulis akan menyebut UU Minerba) dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (untuk selanjutnya penulis akan menyebut PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba) sebagaimana telah diubah lima kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagai peraturan pelaksana dari UU Minerba.

Pada peraturan tersebut dijelaskan mengenai kewajiban yang harus dilakukan oleh pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).⁴ Pemegang IUP dan IUPK adalah perusahaan pertambangan yang telah memiliki izin untuk melaksanakan usaha pertambangan.⁵ Salah satu kewajiban yang harus dilakukan perusahaan pertambangan mineral pemegang IUP dan IUPK adalah kewajiban melakukan pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan di dalam negeri selambat-lambatnya dalam jangka 5 (lima) tahun sejak UU Minerba diundangkan.⁶ Pengolahan dan Pemurnian adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/ atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan.⁷ Untuk melakukan pengolahan dan

⁴ UU Minerba, Pasal 95.

⁵ UU Minerba, Pasal 1 angka 7 *jo.* angka 11.

⁶ UU Minerba, Pasal 103 ayat (1) *jo.* Pasal 170. Lihat juga PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba *jo.* PP No. 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas PP 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba, Pasal 93 dan Pasal 94.

⁷ UU Minerba, Pasal 1 angka 20.

pemurnian hasil pertambangan tersebut dapat dilakukan dengan membangun *smelter*. *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.⁸

Pemerintah juga telah menerbitkan peraturan teknis mengenai kewajiban melakukan pengolahan dan pemurnian hasil tambang dengan membangun *smelter* yaitu melalui Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara (untuk selanjutnya penulis akan menyebut Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba) sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Salah satu yang diatur dalam peraturan tersebut adalah berkaitan dengan penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral yang tidak melakukan pembangunan *smelter* dan yang tidak memberikan perkembangan pembangunan *smelter*.

Dalam peraturan tersebut ditegaskan bahwa dalam hal setiap 6 (enam) bulan persentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian tidak mencapai 90% (sembilan puluh persen), Direktur Jenderal atas nama Menteri menerbitkan rekomendasi kepada Direktur Jenderal yang menyelenggarakan urusan

⁸ Chyntia Damayanti dan Kartika Sari Dian Purnama, "Urgensi Pembangunan *Smelter* oleh Perusahaan Tambang di Indonesia Sesuai Amanat UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara", *Privat Law* Edisi 06 Nov. 2014 – Feb.2015, Hlm. 7.

pemerintahan di bidang perdagangan luar negeri untuk mencabut persetujuan ekspor yang telah diberikan. Selain pencabutan rekomendasi persetujuan ekspor, 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.⁹

Kemudian apabila tidak memenuhi kewajiban pembayaran denda administratif dalam jangka waktu paling lambat 1 (satu) bulan sejak dikenakannya denda administratif, 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.¹⁰

Selain itu ditegaskan juga bahwa jaminan kesungguhan yang telah ditempatkan oleh perusahaan pertambangan mineral 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 kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian dalam negeri belum mencapai 35% (tiga puluh lima persen),

⁹ Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Pasal 55 ayat (7) dan (8).

¹⁰ Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Pasal 55 ayat (10).

jaminan kesungguhan disetorkan ke kas negara melalui bank persepsi paling lambat 3 (tiga) bulan setelah 12 Januari 2022.¹¹

Pada tahun 2019 untuk mempertegas penegakan hukum yang diatur dalam Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba pemerintah menerbitkan kebijakan melalui Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor : 154 K/30/MEM/2019 tentang Pedoman Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian (untuk selanjutnya penulis akan menyebut Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian).

Ketentuan yang membedakan dalam Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian dengan Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba terletak pada jaminan kesungguhan. Ditegaskan bahwa perusahaan pertambangan mineral pemegang IUP dan IUPK 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).¹² Jaminan tersebut dapat dicairkan perusahaan pertambangan mineral apabila persentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian telah mencapai paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) dari seluruh

¹¹ Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Pasal 58 huruf (b) dan huruf (d).

¹² Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian, Diktum Ketujuh huruf (a).

rencana pembangunan fasilitas Pemurnian di dalam negeri yang telah diverifikasi oleh verifikator.¹³

Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian, presentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian meningkat dari 35%¹⁴ menjadi paling sedikit 75% untuk dapat mencairkan jaminan kesungguhan. Apabila tidak mencapai presentasi kemajuan tersebut, jaminan kesungguhan dapat dicairkan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri untuk disetorkan ke kas negara tanpa menghilangkan kewajiban untuk pengolahan dan/atau pemurnian untuk membayar denda administratif.¹⁵

Dalam perkembangannya, meskipun sudah diatur sedemikian rupa mengenai kewajiban pembangunan *smelter* termasuk penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral yang tidak melakukan pembangunan *smelter* dan tidak memberikan perkembangan pembangunan *smelter*, perusahaan-perusahaan pertambangan mineral sebagian besar belum merealisasikan pembangunan *smelter*.

Berdasarkan data Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Tahun 2018 bahwa sampai akhir tahun 2018 fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian (*smelter*) yang sudah terbangun adalah sebanyak 25 *smelter*¹⁶ sehingga

¹³ Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian, Diktum Ketujuh huruf (c).

¹⁴ Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Pasal 58 huruf (b) dan huruf (d).

¹⁵ Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian, Diktum Ketujuh huruf (d).

¹⁶ Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Tahun 2015 – 2019.

sejak UU Minerba diundangkan pada tahun 2009 hingga 2018 ada 25 *smelter* yang dibangun dan beroperasi.

Padahal berdasarkan data Badan Pusat Statistik¹⁷ kurang lebih terdapat 175 perusahaan pertambangan mineral yang aktif beroperasi di Indonesia. Beberapa perusahaan pertambangan mineral tersebut diantaranya PT Freeport Indonesia, PT Toshida Indonesia, PT Aneka Tambang, PT Surya Saga Utama, PT Kapuas Prima Coal, PT Cerita Nugraha Indotama, PT Fajar Bhakti Lintas Nusantara, PT Wanatiara Persada, PT Fishdeco, dan masih banyak lagi.¹⁸ Namun, yang baru merealisasikan pembangunan *smelter* hingga akhir tahun 2018 hanya 25 perusahaan. Hal tersebut menunjukkan bahwa perusahaan pertambangan mineral masih banyak yang belum beritikad baik dalam membangun *smelter*.

Perusahaan pertambangan mineral seharusnya terdorong untuk melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter* karena jika melihat manfaat yang dihasilkan dari adanya pembangunan *smelter* tersebut akan menguntungkan berbagai pihak termasuk perusahaan pertambangan mineral itu sendiri. Dengan adanya pengolahan dan pemurnian hasil tambang terlebih dahulu sebelum diekspor, dapat meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambang dari produk, tersedianya bahan baku industri, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan penerimaan negara¹⁹. Sementara ketika perusahaan pertambangan mineral tidak melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter* mereka akan mengalami kerugian karena adanya sanksi

¹⁷ Badan Pusat Statistik, *Direktori Perusahaan Pertambangan Besar*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, 2006, hlm. 39-89.

¹⁸ Katadata.co.id, "Pembangunan *Smelter* Belasan Perusahaan Tambang Jalan di Tempat", <https://katadata.co.id/berita/2018/10/02/pembangunan-smelter-belasan-perusahaan-tambang-jalan-di-tempat>, diakses pada 1 September 2019, 16.00 WIB.

¹⁹ UU Minerba, Penjelasan Pasal 103 ayat (1)

administratif yang dijatuhkan pada perusahaannya. Akan tetapi, hingga tulisan ini dibuat sebagian besar perusahaan pertambangan mineral belum melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter* tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik menyusun penelitian dengan judul **“Penegakan Hukum Bagi Perusahaan Pertambangan Mineral Dalam Rangka Mendorong Kewajiban Pembangunan *Smelter* Ditinjau Dari Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara.”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, maka dalam penelitian ini penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral dalam rangka mendorong kewajiban pembangunan *smelter* ditinjau dari Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara?
2. Apakah hambatan dalam penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral dalam rangka mendorong kewajiban pembangunan *smelter*?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk memecahkan masalah yang akan diteliti, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral dalam rangka mendorong kewajiban pembangunan *smelter* ditinjau

dari Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

2. Untuk mengetahui hambatan dalam penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral dalam rangka mendorong kewajiban pembangunan *smelter*.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan secara teoritis maupun praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi penulis dalam rangka menambah ilmu pengetahuan dan informasi untuk mengembangkan ilmu di bidang ilmu hukum umumnya, khususnya hukum pertambangan mengenai penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral dalam rangka mendorong kewajiban pembangunan *smelter* serta dapat dijadikan pedoman bagi penelitian yang lain.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan, diantaranya :

1. Bagi pemerintah khususnya Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dalam menerapkan regulasi tentang pertambangan mineral serta penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral yang tidak melakukan pembangunan *smelter* dan tidak memberikan perkembangan pembangunan *smelter*.

2. Bagi perusahaan pertambangan mineral untuk memberikan pemahaman mengenai kewajiban pembangunan *smelter* yang dapat meningkatkan nilai tambah mineral dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila melanggar kewajiban tersebut.

E. Kerangka Pemikiran

Negara diberi kekuasaan untuk menguasai sumber daya mineral.²⁰ Makna penguasaan negara ialah negara mempunyai kebebasan atau kewenangan penuh (*volldige bevoegdheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk mengatur (*reglen*), mengurus (*besturen*), dan mengawasi (*toezichthouden*) penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional.²¹

Dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disingkat UUPA) ditegaskan bahwa hak menguasai dari negara 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.

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.²² Kekayaan alam

²⁰ Salim HS. , *Hukum Pertambangan Mineral & Batubara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm. 17.

²¹ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 219.

²² Salim HS., *Hukum Pertambangan Mineral & Batubara*, Op.Cit., 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 mineral,²³ salah satunya adalah UU Minerba dan PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba sebagaimana telah diubah lima kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Kelima atas PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba, sebagai peraturan pelaksana dari UU Minerba.

Peraturan tersebut mengatur hal-hal yang berkaitan dengan hukum pertambangan mineral. Menurut Salim HS., hukum pertambangan adalah keseluruhan kaidah hukum yang mengatur kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian (tambang) dan mengatur hubungan hukum antara negara dengan orang dan atau badan hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian (tambang).²⁴ Sedangkan hukum pertambangan mineral dan batubara adalah kaidah hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan mineral dan batubara dan mengatur hubungan antara negara dengan subjek hukum, baik bersifat perorangan maupun badan hukum dalam rangka penguasaan mineral dan batubara.²⁵

²³Ibid, Hlm. 16.

²⁴ Salim HS., *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, Hlm.8.

²⁵ Salim HS., *Hukum Pertambangan Mineral & Batubara*, Loc.Cit.

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).²⁶ Sementara dalam Pasal 1 angka 1 UU Minerba disebutkan 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.”

Adapun yang dimaksud dengan mineral disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 UU Minerba bahwa mineral adalah senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Sementara yang dimaksud pertambangan mineral adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah.²⁷

Penegasan mineral sebagai sumber daya alam yang dikuasai oleh negara ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Minerba bahwa :

“Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.”

Sumber daya alam tak terbarukan tersebut dimanfaatkan oleh perusahaan pertambangan mineral yaitu perusahaan yang melakukan kegiatan usaha pertambangan. Usaha pertambangan adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum,

²⁶ Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, Hlm. 6.

²⁷ UU Minerba, Pasal 1 angka 4

eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pascatambang.²⁸

Dalam UU Minerba dan PP Minerba diatur mengenai hak dan kewajiban pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).²⁹ Pemegang IUP dan IUPK adalah perusahaan pertambangan yang telah memiliki izin untuk melaksanakan usaha pertambangan.³⁰

Pasal 91 UU Minerba menyebutkan bahwa salah satu hak perusahaan pertambangan mineral Pemegang IUP dan IUPK adalah dapat memanfaatkan prasarana dan sarana umum untuk keperluan pertambangan setelah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan kewajiban, Pasal 95 huruf (c) UU Minerba menyebutkan bahwa salah satu kewajiban yang harus dilaksanakan perusahaan pertambangan mineral yaitu meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/ atau batubara. Selain itu, pada Pasal 102 UU Minerba ditegaskan kembali bahwa 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.

Peningkatan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dapat dilakukan dengan melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 20 UU Minerba bahwa :

“Pengolahan dan pemurnian adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/ atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan.”

²⁸ UU Minerba, Pasal 1 angka 6

²⁹ UU Minerba, Pasal 95

³⁰ UU Minerba, Pasal 1 angka 7 jo. angka 11

Kewajiban melakukan pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan di dalam negeri juga ditegaskan dalam Pasal 103 ayat (1) *jo.* Pasal 170 UU Minerba bahwa Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri selambat- lambatnnya 5 (lima) tahun sejak UU Minerba diundangkan.

Dalam hal pertambangan mineral, selain dalam UU Minerba, kewajiban pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan mineral juga ditegaskan dalam Pasal 93 ayat (1) PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba 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.”

Untuk melakukan pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan mineral tersebut dapat dilakukan dengan membangun *smelter*. *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.³¹ Artinya perusahaan pertambangan mineral wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dengan membangun *smelter*.

Dalam rangka mendorong terealisasinya kewajiban pembangunan *smelter*, pemerintah menerbitkan regulasi yang mengatur sanksi administratif bagi perusahaan pertambangan mineral yang tidak melakukan pembangunan *smelter* dan

³¹ Chyntia Damayanti dan Kartika Sari Dian Purnama, Loc.Cit.

tidak memberikan perkembangan pembangunan *smelter*, yaitu melalui Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba

Untuk mempertegas sanksi administratif dalam Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba pemerintah menerbitkan kebijakan kembali melalui Kepmen ESDM Nomor: 154K/30/MEM/2019 tentang Pedoman Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian.

Pasal 55 ayat (5) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba 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. Verifikator Independen adalah 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.³²

Berkaitan dengan sanksi bagi perusahaan pertambangan mineral yang tidak melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter*, Pasal 55 ayat (7) Permen ESDM

³² Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Pasal 1 angka 24

No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba menegaskan bahwa dalam hal setiap 6 (enam) bulan persentase kemajuan fisik pembangunan fasilitas Pemurnian 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.

Selain pencabutan rekomendasi persetujuan ekspor, 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.³³

Lebih lanjut, Pasal 55 ayat (10) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba menyebutkan bahwa apabila 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 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

³³ Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba, Pasal 55 ayat (8)

paling lama 60 (enam puluh) hari oleh Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya.

Adapun 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 dijelaskan dalam Pasal 55 ayat (11) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba

Merujuk pada peraturan tersebut, artinya apabila perusahaan pertambangan mineral tidak melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter* dan tidak memberikan perkembangan pembangunan *smelter*, perusahaan tersebut dapat dikenakan sanksi administratif berupa rekomendasi pencabutan izin ekspor, denda administratif sebesar 20% dari nilai kumulatif penjualan ke luar negeri, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha, serta dapat dicabut izin usahanya.

Selain itu, berkaitan dengan jaminan kesungguhan pembangunan *smelter* ditegaskan pada Pasal 58 huruf (b) dan huruf (d) Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Minerba bahwa jaminan kesungguhan yang telah ditempatkan oleh perusahaan pertambangan mineral dan batubara 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 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.

Kemudian Kepmen ESDM Nomor: 154K/30/MEM/2019 tentang Pedoman Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian menegaskan kembali sanksi administratif yang dapat dijatuhkan terhadap perusahaan pertambangan mineral yang tidak melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter* dan tidak memberikan perkembangan kemajuan pembangunan *smelter* yaitu pencabutan rekomendasi persetujuan ekspor dan denda administratif sebesar 20% (dua puluh persen) dari nilai kumulatif penjualan mineral ke luar negeri selama 6 (enam) bulan terakhir, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha, serta pencabutan izin usaha.³⁴

Berkaitan dengan jaminan kesungguhan ditegaskan juga dalam Diktum KETUJUH huruf (a) Kepmen ESDM Nomor: 154K/30/MEM/2019 tentang Pedoman Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian 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

³⁴ Kepmen ESDM Nomor : 154K/30/MEM/2019 tentang Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian, Diktum KEDUA jo. KELIMA

sedikit 90% (sembilan puluh persen), maka 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).

Kemudian dalam Diktum KETUJUH huruf (c) dan huruf (d) Kepmen ESDM Nomor: 154K/30/MEM/2019 tentang Pedoman Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian disebutkan bahwa jaminan kesungguhan tersebut 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. Apabila tidak mencapai presentase yang telah ditentukan jaminan kesungguhan pembangunan fasilitas Pemurnian dapat dicairkan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri untuk disetorkan ke kas negara melalui bank persepsi. Lebih lanjut 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 tanpa menghilangkan kewajiban untuk membayar denda administratif.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa ketika perusahaan pertambangan mineral dikenakan sanksi pencabutan izin usaha, maka jaminan kesanggupan dapat dicairkan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri untuk disetorkan ke kas negara, namun meskipun demikian perusahaan pertambangan tetap harus membayar denda administratif.

Untuk mengukur sesuai atau tidaknya suatu ketentuan maka digunakan teori Sistem Hukum menurut Lawrence M. Friedman yang mengemukakan efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum bergantung pada tiga unsur sistem hukum, yakni :³⁵

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. Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.
2. Substansi Hukum. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku

³⁵ Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction, Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, penerjemah: Wishnu Basuki, Tatanusa, Jakarta, 2001, Hlm. 7-8.

yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

3. Budaya hukum. Yang dimaksud budaya hukum 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.

F. Metode Penelitian

Menurut Soejono Soekanto, tujuan penulisan dirumuskan secara deklaratif dan merupakan pernyataan-pernyataan tentang apa yang hendak dicapai dengan penulisan tersebut.³⁶ Dalam melaksanakan pendekatan permasalahan yang berhubungan dengan judul yang penulis buat ini, digunakanlah metode sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif* yaitu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, Hlm. 118.

mengadakan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.³⁷

Dalam penelitian ini peneliti mengkaji UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara, dan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor: 154 K/30/MEM/2019 tentang Pedoman Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian dikaitkan dengan permasalahan perusahaan pertambangan mineral yang tidak melakukan pembangunan *smelter* dan tidak memberikan perkembangan pembangunan *smelter* dalam rangka penegakan hukum bagi perusahaan mineral tersebut.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis. Metode penelitian deskriptif analisis yaitu dengan cara menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori penegakan hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan.³⁸

Dalam penelitian ini, peneliti mengkaji peraturan perundang-undangan mengenai pertambangan mineral, kewajiban pembangunan *smelter*, serta penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral yang tidak melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter* dan tidak memberikan perkembangan pembangunan *smelter*.

³⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

³⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, Hlm. 35

3. Metode dan Teknik Pengumpulan Data

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian dilakukan terhadap data-data sekunder yang merupakan bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat pada masalah yang akan diteliti. Data sekunder tersebut diperoleh dari 3 bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang diperoleh langsung dan digunakan dalam penelitian ini antara lain:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - c) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
 - d) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
 - e) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara
 - g) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara

h) Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor: 154 K/30/MEM/2019 tentang Pedoman Pengenaan Denda Administratif Keterlambatan Pembangunan Fasilitas Pemurnian

i) 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.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku, jurnal, karya tulis ilmiah, hasil penelitian dan bahan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus dan ensiklopedia serta artikel lain ataupun internet yang berhubungan dengan penelitian ini.

b. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan (*library research*) atau studi dokumen, yaitu teknik pengumpulan data sekunder melalui penelaahan terhadap konsep, teori, peraturan-peraturan dan bahan-bahan tertulis lainnya yang berkaitan dalam penelitian.

4. Metode Analisis

Metode analisis data dalam penelitian ini bersifat yuridis kualitatif yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.³⁹

Dalam penelitian ini akan digunakan tentang penafsiran sistematis yaitu dengan menghubungkan-hubungkan ketentuan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih dari satu untuk kemudian disimpulkan menjadi suatu analisis yang sistematis berkaitan dengan pertambangan mineral, kewajiban pembangunan *smelter*, serta penegakan hukum bagi perusahaan pertambangan mineral yang tidak melaksanakan kewajiban pembangunan *smelter* dan tidak memberikan perkembangan pembangunan *smelter*.

³⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm. 18