

**KAJIAN YURIDIS KEWAJIBAN PERUSAHAAN
PERTAMBANGAN MINERAL LOGAM DALAM
MEMBANGUN FASILITAS PENGOLAHAN DAN
PEMURNIAN (SMELTER) DI INDONESIA¹**

Oleh: Giovanni Ruben²

Jemmy Sondakh³

Deasy Soeikromo⁴

ABSTRAK

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis-normatif, karena merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) atau penelitian hukum doktriner, yaitu cara pendekatan yang digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder. Dalam metode pengumpulan data, yang akan diteliti adalah data sekunder. Dengan demikian kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan dengan menggunakan teknik dokumenter, yaitu dikumpulkan dari tela'ah arsip atau studi pustaka yang ada pada data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemberian sanksi hukum bagi perusahaan pertambangan mineral logam yang tidak melaksanakan kewajibannya dalam membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) hanyalah Sanksi administratif berupa: peringatan tertulis, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha; dan/atau pencabutan izin. Sanksi administratif diberikan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri. Namun, dalam implementasinya pemberian sanksi administrasi tersebut tidak berjalan dengan baik.

Kata Kunci: perusahaan, pertambangan, mineral, logam, pengolahan, pemurnian

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertambangan mineral di Indonesia cukup banyak baik dikelola oleh negara (BUMN) maupun swasta (legal dan non legal). Hasil dari pertambangan ini bermacam-macam ada

dalam bentuk bijih, konsentrat, dan juga logam. Perusahaan pertambangan mineral di Indonesia kebanyakan tidak memiliki fasilitas yang memadai untuk memberikan nilai tambah yang tinggi pada produk akhir pertambangan. Artinya hanya sampai menghasilkan konsentrat atau bahkan bentuk bijih, tidak menghasilkan bentuk logam yang memiliki harga dan kualitas tinggi. Hal ini dapat disebabkan oleh alasan klasik yaitu tidak memiliki modal yang cukup untuk membangun fasilitas pengolahan yang berkualitas dan juga fasilitas pemurnian (*smelter*) serta tidak ekonomis dengan harga komoditi untuk saat ini.

Seiring pertumbuhan industri pertambangan di Indonesia, tuntutan bagi usaha pertambangan di Indonesia untuk meningkatkan nilai tambah semakin meningkat. Hal ini ditunjukkannya dengan terbitnya Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasal Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 (PP No 23/2010) yang mengamanatkan kepada pemegang izin pertambangan (IUP, KK, PKP2B dan KP) untuk melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Artinya tidak ada lagi barang mentah (*raw material*) hasil tambang Indonesia yang dijual ke luar (ekspor). Peraturan yang sudah dibuat harus didukung oleh sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dalam hal pengolahan dan pemurnian mineral, supaya amanat Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara cepat tercapai dan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Kebijakan *smelter* bergulir seiring disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Melalui undang-undang pertambangan Nomor 4 tahun 2009 menjadi sebuah kewajiban yang baru bagi perusahaan pertambangan mineral logam untuk melaksanakan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri sebelum melakukan penjualan ke luar negeri (ekspor) khususnya bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi. Kewajiban melakukan

¹ Artikel Tesis

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 18202108019

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor ilmu Hukum

pengolahan dan pemurnian telah dinyatakan dalam Pasal 103 ayat 1 yang menjelaskan bahwa Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kewajiban hukum perusahaan pertambangan mineral logam dalam membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) di Indonesia ?
2. Bagaimanakah sanksi hukum bagi perusahaan pertambangan mineral logam yang tidak melaksanakan kewajibannya dalam membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) ?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif yang hanya menggunakan data sekunder. Tipe penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Hasil kajian dipaparkan secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis sebagai karya ilmiah.

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin guna menjawab isu hukum, yang dihadapi. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah *true* atau *false*, jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah *right*, *appropriate*, *inappropriate*, atau *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.⁵

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hlm.35.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kewajiban Hukum Perusahaan Pertambangan Mineral Logam Dalam Membangun Fasilitas Pengolahan dan Pemurnian (*Smelter*) di Indonesia

Kewajiban ialah beban yang diberikan oleh hukum kepada orang atau badan hukum.⁶ Menurut Saut P. Panjaitan, kewajiban ialah peranan yang harus dilaksanakan (bersifat imperatif).⁷

Kewajiban dibagi atas dua macam, yaitu kewajiban sempurna yang selalu berkaitan dengan hak orang lain dan kewajiban tidak sempurna yang tidak terkait dengan hak orang lain. Kewajiban sempurna mempunyai dasar keadilan, sedangkan kewajiban tidak sempurna berdasarkan moral. Hak merupakan sesuatu yang urgen dalam kehidupan ini. setiap orang berhak mendapatkan hak setelah memenuhi kewajiban.⁸

Terkait kewajiban hukum perusahaan pertambangan mineral logam dalam membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) di Indonesia merupakan suatu keharusan yang wajib dilaksanakan sebagaimana diatur dan tercantum dalam Peraturan Perundang-Undangan di bidang pertambangan antara lain :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 112 Angka 4 huruf c menyatakan kewajiban melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dalam jangka waktu paling lambat 5 (lima) tahun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, Pasal 112 c Angka 2 yang menyatakan Pemegang IUP Operasi

⁶ J.B.Daliyoh, *Pengantar Ilmu Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm.32.

⁷ Saut P. Panjaitan, *Dasar-dasar Ilmu Hukum (Asas, Pengertian dan Sistematis)*, Universitas Sriwijaya, Palembang, 1998, hlm.81.

⁸ <https://id.wikipedia.org/wiki/Hak>, diakses tanggal 25 April 2017

Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 angka 4 huruf a Peraturan Pemerintah ini wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, Pasal 112 c Angka 2 menyatakan Pemegang IUP Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 angka 4 huruf a Peraturan Pemerintah ini wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.
4. Dan yang terbaru yaitu dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 103 Ayat 1 menyatakan Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi Mineral wajib melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian Mineral hasil Penambangan di dalam negeri.

Dari 4 (empat) point ketentuan peraturan perundang-undangan di atas merupakan suatu rangkaian peraturan yang mewajibkan bagi setiap perusahaan dalam membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) dalam negeri dalam rangka meningkatkan nilai tambah dari aspek devisa/ pemasukan bagi negara serta membuka dan menyerap tenaga kerja lokal. Namun, masih banyak perusahaan yang belum merealisasikan pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*). Salah satu contoh perusahaan yang belum membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) adalah PT.Freeport Indonesia.

PT. Freeport Indonesia meminta tenggat waktu tambahan untuk penyelesaian proyek smelter. Adapun, perusahaan meminta diberikan pelonggaran penyelesaian smelter hingga tahun 2024. Menanggapi hal tersebut, Peneliti Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan, Akmaluddin Rachim, menilai bahwa rencana kebijakan tersebut melanggar hukum. Pembangunan smelter Freeport

seharusnya rampung pada tahun 2022,⁹ sesuai dengan skema kesepakatan divestasi PT. Freeport Indonesia (MoU antara Pemerintah Indonesia dengan PT. Freeport Indonesia), pemerintah telah menyepakati sedikitnya 4 hal, salah satunya yaitu PT. Freeport Indonesia mendapatkan perpanjangan waktu dalam membangun smelter dalam 5 (lima) tahun.

Bila pemerintah mengizinkan adanya penundaan pembangunan, maka ini sama saja dengan melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara serta MoU antara Pemerintah Indonesia dengan PT. Freeport Indonesia.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, semangatnya adalah hilirisasi, pemurnian mineral dalam negeri, sehingga ada nilai tambah (*added value*) yang dinikmati di dalam negeri. UU itu memberikan waktu transisi 5 tahun sejak 2009-2014, namun ternyata belum juga selesai.¹⁰

Kemudian diberikan lagi waktu kepada perusahaan pertambangan dengan PP Nomor 1 Tahun 2014 dengan tenggat waktu 3 tahun sampai 2017, namun *smelter* masih juga belum selesai. Kemudian dikeluarkan lagi PP Nomor 1

⁹Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (*Centre for Energy and Mining Law Studies*), <https://pushep.or.id/tunda-lagi-proyek-smelter-freeport-kembali-melanggar-hukum/>, diak ses tanggal 28 Oktober 2020.

¹⁰<http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/22456/t/javascript>, diakses tanggal 28 Oktober 2020.

Tahun 2017 dan yang terakhir Permen ESDM No.25 Tahun 2018 yang memberikan waktu lagi untuk pembangunan *smelter* selama 5 tahun hingga tahun 2022.¹¹

Pemerintah seharusnya tidak boleh lagi memberikan keringanan kepada Freeport soal pembangunan *smelter*. Pembangunan *smelter* Freeport harus dikontrol dan dilakukan evaluasi bila ketentuan tersebut tidak diindahkan. Sebab, Freeport seringkali mencoba mengulur-ulur waktu dengan berbagai alasan. Padahal undang-undang telah mengatur terkait dengan kegiatan peningkatan nilai tambah melalui pembangunan *smelter*.¹²

Pengaturan tentang pengolahan dan pemurnian telah diatur dalam Pasal 102 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba sebelum perubahan). Pasal 102 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba mengatakan 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.*" Penjelasan dalam Pasal 102 undang-undang tersebut mengatakan "*bahwa nilai tambah dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk meningkatkan produk akhir dari usaha pertambangan atau pemanfaatan terhadap mineral ikutan*". "Dari pengaturan tersebut, terlihat adanya kewajiban perusahaan melakukan peningkatan nilai sumber daya mineral melalui pengolahan dan pemurnian dalam hal pembanguna *smelter*."

Menurut, Akmaluddin Rachim, bahwa politik hukum peningkatan nilai tambah kegiatan penambangan saat ini tidak setegas undang-undang sebelumnya. Pasal 102 ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba setelah perubahan) menyebutkan bahwa "Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi **wajib meningkatkan nilai tambah** Mineral dalam kegiatan Usaha Pertambangan melalui: a. **pengolahan dan pemurnian** untuk komoditas tambang Mineral logam; b. pengolahan untuk komoditas tambang Mineral

bukan logam; dan/atau; c. pengolahan untuk komoditas tambang batuan.¹³

Pasal 104 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2020 menjelaskan bahwa: Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 **dapat** melakukan **Pengolahan dan/atau Pemurnian** sendiri secara terintegrasi atau bekerja sama dengan: a. pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang memiliki fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian secara terintegrasi; atau b. pihak lain yang melakukan kegiatan usaha Pengolahan dan/atau Pemurnian yang tidak terintegrasi dengan kegiatan Penambangan yang **perizinannya diterbitkan** berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di **bidang perindustrian**.¹⁴

Konsepsi tersebut sangat jelas memberikan pilihan kepada perusahaan tambang untuk melakukan peningkatan nilai tambah. Selain itu, ketentuan berikutnya mengatakan bahwa perusahaan tambang **dapat** melakukan **Pengolahan dan/atau Pemurnian** sendiri secara terintegrasi atau bekerja sama. Keringan tersebut seharusnya dimanfaatkan Freeport dalam pembangunan *smelter*. "Banyaknya fasilitas yang diberikan Pemerintah kepada Freeport malah membuat Freeport semakin nyaman dan merasa dianak emaskan. Karena itu kemudian membuat Freeport kembali meminta penundaan pembangunan *smelter*.¹⁵

Selain contoh kasus dari PT. Freeport Indonesia sebagaimana yang diuraikan di atas, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Mineral dan Batu Bara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) yang sebagai pengawas dan pemantau pembangunan *smelter* para perusahaan tambang, masih banyak perusahaan-perusahaan pertambangan yang belum membangun *smelter*. Pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) masih minim.

Berdasarkan data Kementerian ESDM untuk perusahaan konsentrat dan lumpur anoda yang belum memulai konstruksi fisik pembangunan *smelter* di antaranya PT Freeport Indonesia, PT Amman Mineral Nusa

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan, *Loc.Cit.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

Tenggara, dan PT Smelting. Untuk perusahaan tambang nikel yang perkembangan fisik proyek smelter masih nol persen adalah PT Ceria Nugraha Indotama, PT Fajar Bhakti Lintas Nusantara (Ekspansi), dan PT Genba Multi Mineral. Sementara untuk perusahaan tambang nikel yang pembangunan fisik smelter masih nol persen adalah PT Dinamika Sejahtera Mandiri, PT Laman Mining, dan PT Lobindo Nusa Persada.

Perkembangan pembangunan smelter secara persentase berbeda-beda. Adapun smelter milik PT Smelting lokasi pabrik di Gresik, Jawa Timur. Smelting merupakan penghasil lumpur anoda. Hingga 30 September 2018, pembangunan smelter sudah mencapai 4,83% progres pembangunannya meningkat terhitung sejak 5 September 2018 sebesar 4,63%. Di sisi lain, ada beberapa perusahaan belum mengalami kemajuan dalam pembangunan smelter. Salah satunya pabrik milik PT. Amman Mineral Nusa Tenggara yang dibangun sendiri di Sumbawa Barat, Nusa Tenggara Barat yang progres fisiknya masih nol persen, untuk PT. Amman Mineral Nusa Tenggara sudah diberikan draf teguran.

Sejak 5-30 September 2018, pembangunan smelter masih 10,10%. Smelter lainnya yang tidak ada kemajuan adalah milik Freeport Indonesia di Gresik. Perusahaan penghasil konsentrat ini sejak awal hingga akhir September pembangunan smelter hanya 2,508%. Sedangkan pembangunan fisik masih belum dilakukan. Rinciannya pembangunan progres pembangunan smelter Freeport meningkat 2,5% menjadi 91,2% pada periode 15 Februari-15 Agustus 2018. Namun, angka itu lebih rendah dari target progres yang sebesar 2,75%. Secara kumulatif progres pembangunan smelter perusahaan asal Amerika Serikat ini baru 4,9%.

Banyaknya perusahaan pertambangan yang belum membangun dan menyelesaikan fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) jelas-jelas melanggar sejumlah ketentuan peraturan perundang-undangan yang mewajibkan pembangunan smelter seperti yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 dan perubahannya UU No 3 Tahun 2020, PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (beserta perubahannya), serta Permen ESDM

No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara.¹⁶

Semenjak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 sampai dengan lahirnya revisi melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menjadi sebuah kewajiban bagi pengusaha komoditas tambang untuk melaksanakan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri sebelum melakukan penjualan ke luar negeri (*ekspor*). Khususnya bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi.

B. Sanksi Hukum Bagi Perusahaan Pertambangan Mineral Logam Yang Tidak Melaksanakan Kewajibannya Dalam Membangun Fasilitas Pengolahan dan Pemurnian (*Smelter*)

Pada prinsipnya dalam Undang-Undang Pertambangan dikenal adanya 3 (tiga) jenis sanksi hukum yaitu :

1. Sanksi Administrasi

Koridor sanksi administrasi lebih berada pada tataran preventif, yaitu dalam bentuk pengawasan dan pengendalian suatu kegiatan atau tindakan. Bentuk konkret koridor pengawasan dalam konteks penegakan hukum administrasi pertambangan melalui rambu-rambu yang secara limitatif telah diatur dalam ketentuan Pasal 39, 78, dan 79 tentang IUP atau IUPK. Rambu-rambu yang tertuang dalam IUP atau IUPK, merupakan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan penerima IUP atau IUPK, dan apabila melakukan pelanggaran maka pejabat yang mengeluarkan izin tersebut berhak untuk menjatuhkan sanksi. Artinya, pihak pertama dan utama dalam penegakan hukum administrasi adalah pejabat administrasi yang mengeluarkan izin dimaksud. Secara teori hal itu dapat dipahami, karena pejabat administrasi negara yang mengeluarkan izin dimaksud seyogianya lebih mengetahui, apakah suatu kegiatan memiliki izin atau tidak, atau apakah pemegang izin yang dikeluarkannya mematuhi rambu-rambu yang tertuan dalam izin atau sebaliknya malah dilanggar.

¹⁶ *Ibid.*

Sanksi administratif sesuai fungsinya bersifat preventif, maka penerapan instrumen administratif terutama dimaksudkan untuk pemulihan keadaan atau perbaikan kerusakan atau dengan kata lain ditujukan kepada perbuatannya.¹⁷ Karena esensi penegakan hukum melalui instrumen hukum administratif bertujuan agar tindakan, atau perbuatan, atau pengabaian yang sifatnya melanggar hukum atau tidak mematuhi persyaratan-persyaratan yang tertuang dalam izin, untuk segera diberhentikan dan segera mematuhi dengan cara melaksanakan persyaratan-persyaratan yang tertuang dalam izin dimaksud. Artinya, simpul penegakan hukum administrasi adalah pada objek perbuatannya, dan wewenang untuk menekan penerima izin mematuhi ketentuan atau persyaratan yang tertuang dalam izin dimaksud adalah kewenangan paksaan administratif (*bestuurdswang*).

Selain kewenangan paksaan hukum administrasi mengenal apa yang disebut sanksi administratif lainnya, yaitu: penutupan perusahaan, uang paksaan, dan penarikan izin. Berkaitan dengan penerapan instrumen administratif dalam konteks penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan, pemerintah mempunyai kewenangan dalam hal pembinaan, dan pengawasan, yang otoritasnya dilaksanakan oleh Menteri ESDM. Kewenangan pemerintah dalam hal pembinaan diatur dalam Pasal 139 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, meliputi:

1. Pemberian pedoman standar pelaksanaan pengelolaan usaha pertambangan;
2. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi;
3. Pendidikan dan pelatihan;
4. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan usaha pertambangan di bidang mineral dan batu bara.

Sedangkan kewenangan pemerintah dalam hal pengawasan, ketentuannya diatur dalam Pasal 140 UU No. 4 Tahun 2009. Bentuk pengawasan menurut ketentuan pasal

tersebut, apabila dilihat dari sisi objeknya dibagi ke dalam dua macam pengawasan, yaitu:

1. Pengawasan internal atau pengawasan vertikal, adalah pengawasan yang dilakukan oleh menteri terhadap gubernur, bupati/walikota sebagai penanggung jawab penyelenggara pengelolaan usaha pertambangan di daerah sesuai kewenangannya, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 140 ayat (1); dan
2. Pengawasan eksternal atau pengawasan fungsional, yang dilakukan oleh menteri, gubernur, bupati/walikota ditujukan terhadap pelaku usaha pertambangan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 140 ayat (3)

Ruang lingkup pengawasan fungsional diatur dalam ketentuan Pasal 141, ayat 1 meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

- a. teknis penambangan;
- b. produksi dan pemasaran;
- c. keuangan;
- d. pengolahan data Mineral dan Batubara;
- e. konservasi sumber daya Mineral dan Batubara;
- f. keselamatan Pertambangan;
- g. pengelolaan lingkungan hidup, Reklamasi, dan Pascatambang;
- h. pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri;
- i. pengembangan tenaga kerja teknis Pertambangan;
- j. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat; dan
- k. penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi Pertambangan.

Hal-hal yang menyangkut aspek teknis pertambangan dan/atau kegiatan yang diperkirakan akan berdampak pada kepentingan hajat hidup orang banyak, pengawasannya dilakukan khusus oleh inspektur tambang, yaitu untuk aspek-aspek atau kegiatan sebagai berikut:

- a. Teknis pertambangan;
- b. Konservasi sumber daya mineral dan batubara;
- c. Keselamatan dan kesehatan kerja tambang;
- d. Keselamatan operasi pertambangan;

¹⁷ T. Subarsyah Sumadikara, *Penegakan Hukum Sebuah Pendekatan Politik Hukum dan Politik Kriminal*, Kencana Utama, Bandung, 2010, hlm.41.

- e. Pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang;
- f. Penguasaan, pengembang, dan penerapan teknologi pertambangan.

Menteri dalam melaksanakan kewenangan-kewenangan di atas dapat melimpahkan tugasnya kepada gubernur terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi. Selain kewenangan yang bersifat preventif, menteri mempunyai kewenangan pemberian sanksi administratif yang bersifat represif secara bertahap, yaitu berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Denda;
- c. Penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan Eksplorasi atau Operasi Produksi; dan/atau
- d. Pencabutan IUP, IUPK, IPR, SIPB, atau IUP untuk Penjualan.

Sanksi-sanksi administratif di atas ditujukan bagi pemegang IUP, IPR, atau IUPK yang melakukan pelanggaran dan/atau tidak memenuhi kewajiban, yang meliputi perbuatan sebagai berikut:

- a. Mengusahakan mineral lain (yang ditemukan) selain mineral yang tercantum dalam IUP, IPR, atau IUPK tanpa memiliki izin baru khusus untuk mineral dimaksud;
- b. Tidak melaksanakan kewajiban menjaga dan melindungi atas mineral temuan baru yang berada dalam wilayah IUP, IPR, atau IUPK-nya;
- c. Mempengaruhi IUP, IPR, IUPK untuk kepentingan lain. Artinya, IUP, IPR, dan IUPK hanya boleh diperuntukkan guna mengusahakan satu jenis mineral, dilokasi yang bersangkutan dan/atau maksud dan tujuan IUP, IPR, IUPK tersebut diberikan;
- d. Apabila pemegang IUP, IPR, atau IUPK dalam kegiatan eksplorasi mendapatkan mineral atau batu bara dan bermaksud menjual mineral atau batu bara dimaksud, maka wajib mengajukan izin sementara kepada menteri, gubernu, bupati/walikota sesuai kewenangannya;
- e. Melanggar peraturan perundang-undangan bidang K3, pertambangan,

pengelolaan lingkungan, standar pertambangan, tidak melakukan pengelolaan lingkungan hidup, tidak membayar iuran tetap dan iuran produksi;

- f. Bagi pemegang IPR tidak melakukan penambangan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak IPR diterbitkan, melanggar ketentuan persyaratan teknis pertambangan, dan tidak melakukan laporan berkala;
- g. Dilarang melakukan pengalihan IUP dan IUPK, atau kepemilikan saham kepada pihak lain atau di bursa saham Indonesia, kecuali telah melaksanakan kegiatan eksplorasi tahap tertentu seizin menteri;
- h. Tidak melaksanakan kaidah pertambangan yang baik, tidak melakukan pengelolaan keuangan sesuai dengan sistem akuntansi, tidak melakukan upaya peningkatan nilai tambang mineral atau batubara, tidak melakukan penyusunan rencana dan melaksanakan pengembangan masyarakat setempat, tidak mematuhi batas toleransi daya dukung lingkungan;
- i. Tidak melakukan penerapan standar baku mutu lingkungan, tidak menjaga fungsi kelestarian lingkungan, tidak menyerahkan rencana reklamasi dan pascatambang;
- j. Tidak membayar dana jaminan reklamasi dan dana jaminan pascatambang;
- k. Tidak melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri;
- l. Tidak mengikutsertakan pengusaha lokal/kontraktor dan/atau tenaga kerja lokal;
- m. Tidak menyerahkan seluruh data hasil eksplorasi secara baik dan benar kepada pemerintah;
- n. Tidak menyerahkan laporan tertulis secara berkala;
- o. Bagi perusahaan asing setelah lima tahun berproduksi, wajib melaksanakan divestasi sahamnya kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah dan/atau BUMN/BUMD;
- p. Bagi pemegang IUP, IPR, atau IUPK yang akan melakukan pengoprasian kembali

tambang setelah adanya penghentian sementara, wajib melaporkannya kepada pemberi IUP, IUP, atau IUPK;

- q. Pemegang IUP atau IUPK tetap harus melaksanakan kewajiban-kewajiban kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah, meskipun kegiatan usahanya dalam keadaan berhenti sementara yang disebabkan oleh keadaan tertentu;
- r. Dilarang melibatkan anak perusahaan atau afiliasinya yang bergerak dalam jasa pertambangan di wilayah pertambangan yang diusahakannya;
- s. Bagi pelaku usaha pemegang IUPK mineral logam atau batubara wajib menyetor sebesar 4% untuk pemerintah pusat dan 6% untuk pemerintah daerah dari keuntungan bersih yang diperolehnya.

2. Sanksi Perdata

Proses hukum perdata secara nyata kurang diminati atau disenangi kebanyakan masyarakat di negara kita. Padahal secara yuridis, ruang penegakan hukum perdata adalah salah satu instrumen penegakan hukum yang mengatur bahwa khusus yang berkaitan dengan materi keperdataan secara formal harus melalui proses peradilan perdata di samping melalui arbitrase. Selain proses peradilan perdata yang memakan waktu, tenaga, dan biaya, hal yang harus disadari bahwa sengketa perdata dalam konteks perusahaan pertambangan di negara kita yang marak terjadi saat ini adalah sengketa antara pemilik lahan dengan pelaku usaha pertambangan. Menyadari akan hal itu, maka bahasan sengketa perdata dalam bagian ini, yaitu khusus berkaitan dengan sengketa perdata antara masyarakat dengan pelaku usaha pertambangan.

Dalam konteks sengketa perdata, sebagaimana diuraikan di atas, terdapat dua kecenderungan, yaitu:

1. Di satu pihak, masyarakat setempat sebagai pemilik lahan cenderung menjadi korban;
2. Pelaku usaha pertambangan cenderung lebih senang memakai jalur perdata, karena dengan berbagai kekuatannya meskipun sengketa di pengadilan berlangsung, pelaku usaha masih dapat

melakukan kegiatan penambangannya dengan tenang.

Akomodasi gugatan perdata atas kegiatan usaha pertambangan yang merugikan masyarakat sesungguhnya memperoleh ruang atau legitimasi hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 145 Ayat (1) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang menegaskan bahwa masyarakat yang terkena dampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan berhak:

- a. memperoleh ganti rugi yang layak akibat kesalahan dalam perusahaan kegiatan Pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan/atau
- b. mengajukan gugatan melalui pengadilan terhadap kerugian akibat perusahaan Pertambangan yang menyalahi ketentuan.

Tidak ada ketentuan lebih lanjut atau penjelasan lainnya tentang apa yang dimaksud akibat kesalahan dalam perusahaan kegiatan pertambangan, hanya apabila bersandar pada kejadian-kejadian yang ada, kesalahan-kesalahan tersebut cenderung mengarah kepada aspek teknis, yaitu kesalahan yang disebabkan *human eror*, kesalahan implementasi kerja, atau kesalahan perencanaan, di mana akibat dari kesalahan tersebut menyebabkan kerugian bagi masyarakat setempat, masyarakat sekitar kegiatan tambang dan/atau masyarakat yang berada dalam jangkauan kesalahan itu terjadi.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewajiban Hukum Perusahaan Pertambangan Mineral Logam Dalam Membangun Fasilitas Pengolahan dan Pemurnian (*Smelter*) di Indonesia sudah diamanatkan dan tercantum dalam PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 112 Angka 4 huruf c, PP No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha

Pertambangan Mineral Dan Batubara, Pasal 112 c Angka 2, PP NO.1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, Pasal 112 c Angka 2 dan yang terbaru yaitu dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 103 Ayat 1. Namun, sampai saat ini masih banyak perusahaan pertambangan mineral logam yang belum membangun smelter padahal tenggat waktu akan segera berakhir pada tahun depan pada 11 Januari 2022. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Mineral dan Batu Bara Kementerian ESDM, sampai saat ini baru 27 pabrik smelter yang sudah selesai dibangun dan telah beroperasi. Angka yang sangat kecil jika dibandingkan dengan jumlah Ijin Usaha Pertambangan (IUP) yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah sebanyak 3.372 Izin Usaha Pertambangan (IUP).

2. Pemberian sanksi hukum bagi perusahaan pertambangan mineral logam yang tidak melaksanakan kewajibannya dalam membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) hanyalah Sanksi administratif berupa: peringatan tertulis, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha; dan/atau pencabutan izin. Sanksi administratif diberikan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri. Namun, dalam implementasinya pemberian sanksi administrasi tersebut tidak berjalan dengan baik.

B. Saran

1. Perusahaan pertambangan khususnya mineral logam harus segera membangun pabrik fasilitas pengolahan dan pemurnian karena itu merupakan kewajiban sesuai apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan. Namun, hingga saat ini belum terealisasi karena peraturan perundang-undangan terkait

smelter yang sering berubah-ubah, adanya intervensi dan tekanan dari perusahaan-perusahaan pertambangan besar serta lemahnya pengawasan dan pemberian sanksi dari pemerintah khususnya Dirjen Pertambangan Mineral dan Batubara Kementerian ESDM. Untuk itu diharapkan hendaknya pemerintah memberikan suatu aturan hukum yang pasti yang tidak dengan mudahnya merubah-rubah aturan hukum yang telah dibuat, menolak dengan tegas setiap intervensi dari pihak-pihak luar yang tidak berkepentingan, serta melalui Dirjen Pertambangan Mineral dan Batubara Kementerian ESDM melakukan pengawasan secara langsung di lapangan dan berkesinambungan terhadap progres pembangunan *smelter*.

2. Selama ini penerapan sanksi hukum bagi perusahaan pertambangan mineral logam yang belum melakukan pembangunan smelter terkesan lemah dan tidak konsisten, untuk itu diharapkan pemerintah harus bersikap tegas dan adil serta tidak tunduk terhadap intervensi dan tekanan dari perusahaan-perusahaan pertambangan besar dalam memberikan sanksi tegas sehingga dengan adanya sanksi yang tegas tersebut diharapkan dapat menjadi dorongan bagi setiap perusahaan pertambangan untuk dapat membangun smelter sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga dengan adanya pabrik smelter dapat memberikan keuntungan dan nilai tambah bagi perekonomian negara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisia, Cetakan ke 1, Yogyakarta, 2013.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Radja Press, Jakarta, 1985.
- Sutrisno Hadi. 1995. *Methodologi Research*. Yayasan Penerbitan UGM. Yogyakarta.
- J.B.Daliyoh, *Pengantar Ilmu Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Saut P. Panjaitan, *Dasar-dasar Ilmu Hukum (Asas, Pengertian dan Sistematik)*, Universitas Sriwijaya, Palembang, 1998.
- N.E.Algra, dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Binacipta, Jakarta, 1983.
- Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- T. Subarsyah Sumadikara, *Penegakan Hukum Sebuah Pendekatan Politik Hukum dan Politik Kriminal*, Kencana Utama, Bandung, 2010.