

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Semenjak berlaku Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disingkat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009) Pemerintah Indonesia melarang penjualan ke luar negeri (ekspor) terhadap hasil penambangan sebelum dilakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri, sebagai wujud usaha untuk melindungi hasil kekayaan bumi Indonesia yang patut untuk dijaga, dikelola, dan dimanfaatkan untuk kepentingan umat manusia. Kekayaan sumber daya alam di Indonesia begitu melimpah yang merupakan anugerah dari Tuhan yang sudah seharusnya dijaga, dimanfaatkan sebaik-baiknya dan sebijak-bijaknya.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan tersebut nampak bahwa terdapat tiga hal yang dikuasai oleh negara, yaitu bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Atas hak menguasai tersebut negara diberi wewenang untuk:¹

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

¹ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Penguasaan yang dimiliki oleh negara tersebut memiliki makna bahwa, “negara mempunyai kebebasan dan kewenangan penuh (*vollidge bevoegdheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk mengatur (*regelen*), mengurus (*besturen*) dan mengawasi (*toezichthouden*) penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional”.² P.L. Coutier memberikan pengertian tentang arti penting Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu:³

1. Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan di dalam air dikuasai oleh negara dan dengan demikian mengandung arti bahwa kepemilikan sumber kekayaan alam (SKA) tersebut bukan milik pribadi dan juga bukan hanya milik daerah dimana SKA itu ditemukan tetapi juga “milik rakyat Indonesia lainnya”. Secara implisit ini juga mengandung arti diatur pemanfaatannya oleh negara. Karena itu ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya; dan
2. Dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat mengandung pengertian mendorong SKA tersebut perlu diproduksi agar pendapatan dapat dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Pelaksanaan ini tentu di dalam batas rambu-rambu yang ada. Umpama optimalisasi nilai tambah dan pembagian/pemerataan seadil mungkin.

Sebagai landasan filosofis, dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ditegaskan bahwa, “Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan”. Landasan filosofis ini ditegaskan kembali dengan bunyi, “mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan

² Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Ed. 1, Cet. II, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Hlm. 17, dikutip dari Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 219.

³ *Ibid*, hlm. 43.

merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat”.⁴

Kewajiban untuk melakukan pengolahan dan pemurnian tersebut diberikan kepada pemegang Izin Usaha Pertambangan dan Izin Usaha Pertambangan Khusus.⁵ Ketentuan pengolahan dan pemurnian ini harus dilakukan paling lambat lima (5) tahun sejak Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.⁶ Bagi pemegang kontrak karya dan perjanjian karya pertambangan batubara yang telah melakukan produksi di Indonesia, juga harus melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri.⁷ Kegiatan pengolahan dan pemurnian tersebut dilakukan dengan menggunakan unit pengolahan dan pemurnian yang disebut dengan “*smelter*”.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang dikeluarkan pada 12 Januari 2014 alih-alih mempertegas pengelolaan mineral dan batubara justru menunjukkan ketidaksiapan pemerintah dalam melakukan implementasi ketentuan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Ketidaksiapan tersebut nampak dari aturan-aturan turunan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang berkali-kali dilakukan revisi oleh pemerintah. Aturan turunan yang pertama kali diterbitkan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Pertambangan Minerba dan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan.⁸ Kemudian terbit Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan

⁴ Pasal 4 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009

⁵ Pasal 103 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009

⁶ Pasal 170 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009

⁷ *Ibid.*

⁸ Aziz Husaini, Muhammad Yazid, *Larangan Ekspor Hasilkan Pro Kontra*, dapat diunduh di http://www.ima-api.com/index.php?option=com_content&view=article&i...n-ekspor-hasilkan-pro-kontra&catid=47:media-news&Itemid=98&lang=en, 2014

Pengawasan Penyelenggaraan Pengolahan Usaha Mineral dan Batubara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang.⁹

Kemudian, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 sebagai perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010. Dengan adanya perubahan tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2012 pada 6 Februari 2012 yang mana Permen tersebut cukup kontroversial.¹⁰ Dikatakan demikian, karena peraturan menteri tersebut menyatakan bahwa 3 (tiga) bulan setelah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2012 diterbitkan, pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) harus melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri, yang berarti bahwa para pengusaha sudah harus memiliki smelter dalam waktu 3 (tiga) bulan setelah lahirnya Peraturan Menteri tersebut.¹¹ Kehadiran Peraturan Menteri tersebut ditentang habis-habisan oleh para pengusaha karena tidak mungkin untuk dilaksanakan. Akibat banyaknya pertentangan yang terjadi setelah terbitnya Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2012, kemudian pemerintah merevisi Peraturan Menteri tersebut dan terbitlah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 20 Tahun 2013 tentang Peningkatan Nilai tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral.¹² Peraturan Menteri ini memerintahkan seluruh pengusaha baik pemegang izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Kontrak Karya (KK) harus sudah melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri pada 12 Januari 2014.¹³

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

Saat ini aturan turunan yang berlaku adalah Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan dari Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 20 Tahun 2012. Terbitnya kedua aturan turunan tersebut diikuti dengan terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6/PMK/011/2014 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar. Namun, terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tidak membuat pemerintah nampak lebih siap terhadap ketentuan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Materi menarik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 sebagaimana yang saya kaji dalam skripsi saya adalah adanya kemungkinan bagi pengusaha untuk tetap dapat melakukan ekspor terhadap hasil tambang yang telah diperolehnya sesuai kadar pengolahannya dan tidak harus dilakukan pemurnian. Selain itu, pengusaha yang ingin melakukan ekspor terhadap hasil penambangan mineral yang hanya sampai pada proses pengolahan, dikenakan tarif bea keluar progresif yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6/PMK/011/2014 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar.

Ketentuan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri apabila Pemerintah Indonesia berani menerapkan ketentuan tersebut secara tegas akan menghasilkan nilai tambah. Dari segi ekonomi, nilai jual mineral akan jauh berbeda jika sudah diolah. Nilai tambah tersebut bukan hanya soal dari bijih mineral mentah yang berubah menjadi mineral olahan, namun juga penyerapan tenaga kerja karena pembangunan unit pengolahan dan pemurnian (*smelter*) bijih mineral.

Berkait dengan unit pengolahan dan pemurnian “*smelter*” sebagai sarana untuk melakukan pengolahan dan pemurnian, dimana untuk melakukan pembangunan smelter membutuhkan dana yang cukup besar dan waktu yang tidak singkat. Mengingat, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 mengamanatkan jangka waktu pembangunan smelter paling lambat adalah 5 tahun semenjak berlakunya undang-undang tersebut, yakni pada tahun 2014. Oleh karena itu muncul persoalan tentang bagaimana dengan hasil tambang yang diperoleh perusahaan tambang yang hingga pada tahun 2014 tidak memiliki unit pengolahan dan pemurnian? Dan bagaimana pula jika perusahaan tambang tersebut tetap memberanikan diri untuk melakukan ekspor terhadap hasil tambangnya dengan tanpa melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri?

Bagi para pengusaha di industri pertambangan yang mana membangun unit pengolahan dan pemurnian di dalam negeri bukanlah perkara mudah. Disatu sisi dibutuhkan tenaga kerja yang memumpuni jumlah dan keahliannya untuk melakukan pengolahan dan pemurnian, disatu sisi lain dibutuhkan dana yang cukup besar untuk membangun unit pengolahan dan pemurnian (*smelter*) tersebut dan juga pembebasan tanah yang tidak mudah, masalah ketersediaan listrik dan perizinan pembangunan smelter yang tentunya juga tidak mudah.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat didalam pendahuluan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pengolahan dan Pemurnian Mineral Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

2. Akibat Hukum Terhadap Pelanggaran Ketentuan Pengolahan dan Pemurnian Hasil Penambangan Komoditas Tambang Mineral di Dalam Negeri.

3. Manfaat Penelitian

Penulisan skripsi ini ditujukan untuk melengkapi dan memenuhi tugas serta persyaratan yang telah ditentukan untuk meraih gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Skripsi ini juga untuk mengetahui lebih dalam tentang perubahan sistem pengelolaan pertambangan dan konsekuensi yuridis yang timbul dari perubahan sistem pengelolaan tersebut.

4. Metode Penelitian

4.1. Tipe Penelitian

Di dalam penulisan skripsi ini tipe penelitian yang akan saya gunakan adalah tipe penelitian yuridis normative. Tipe penelitian ini adalah penelitian yang mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga di dalam penelitian ini semua data yang telah dikumpulkan baik melalui buku maupun penelitian langsung akan didasarkan kembali kepada peraturan perundang-undangan.

4.2. Pendekatan Masalah (*approach*)

Dalam penulisan skripsi ini, pendekatan yang digunakan dengan beberapa metode yang ada, yaitu metode pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Peter Mahmud Marzuki menguraikan pendekatan yang digunakan dalam penelitian diatas sebagai berikut:¹⁴

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet.2, Kencana Prenada, Jakarta, 2013, Hlm. 133.

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan permasalahan yang sedang dibahas.
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menggunakan pijakan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang terkait.

4.3. Sumber Bahan Hukum

Di dalam pembahasan skripsi ini sumber hukum yang digunakan dibagi menjadi 2 (dua), yaitu sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah sumber hukum yang bersifat autoritatif yang memiliki arti memiliki otoritas.¹⁵ Bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang terkait dengan masalah pengolahan dan pemurnian komoditas tambang mineral.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁶ Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan sebagai penunjang bagi bahan hukum primer adalah berupa buku-buku dan publikasi lainnya dalam bentuk makalah, jurnal, maupun artikel dan lain-lain yang terdapat dalam media cetak maupun media elektronik berupa internet yang terkait dengan masalah pengolahan dan pemurnian komoditas tambang mineral.

¹⁵ *ibid*, h. 141

¹⁶ *Ibid*.

5. Sistematika Penulisan

Agar skripsi ini mudah dibaca dan dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, maka skripsi ini disusun ke dalam 4 (empat) bab yang terdiri atas bab I sampai dengan bab IV.

Bab I merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan, metode penulisan yang di dalamnya terdapat tipe penelitian, sumber bahan hukum, dan pertanggungjawaban sistematika. Di dalam bab ini diuraikan tentang garis besar dari penulisan skripsi dan arah tujuan dari penulisan skripsi ini.

Bab II merupakan analisis dari rumusan masalah pertama yaitu Ketidaksesuaian Ketentuan Pengolahan dan Pemurnian Mineral Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Di dalam Bab II ini berisikan 3 sub bab. Sub bab yang pertama, yaitu Ketentuan Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri. Sub bab pertama ini di dalamnya terdapat beberapa sub sub bab, yaitu Komoditas Tambang Mineral Yang Dapat Ditingkatkan Nilai Tambahnya, dan Pihak-Pihak Yang Berkewajiban Melakukan Pengolahan dan Pemurnian. Selain itu terdapat sub bab kedua, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Sebagai Aturan Turunan. Sub bab kedua ini di dalamnya terdapat beberapa sub sub bab yaitu, Ketentuan Pengolahan dan Pemurnian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014, dan Mineral Logam Yang Dikecualikan. Sub bab terakhir yaitu sub bab ketiga, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam bab ini akan dijabarkan tentang ketidaksesuaian ketentuan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.