

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia mengacu kepada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD Tahun 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹ Terkait dengan sumber daya mineral dan batubara (minerba) sebagai salah satu sumber daya alam dan penopang kebutuhan finansial negara, diatur dalam Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU Minerba), yang didalamnya mengandung pokok-pokok pikiran antara lain:² *Pertama*, Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pelayanannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah bersama dengan pelaku usaha.³ *Kedua*, Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan

¹ Posisi UUD 1945 sebagai hukum dasar memberikan *Legal Consequence* bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan materi-materi yang terdapat dalam UUD 1945. UUD 1945 yang menentukan garis besar, arah, isi dan bentuk hukum yang akan diberlakukan di Indonesia, termasuk arah kebijakan hukum dan politik hukum minyak dan gas bumi di Indonesia. Amandemen yang dilakukan pada tahun 2001 terhadap Pasal 33 UUD 1945 memuat dua tambahan pasal dan judul bab, yaitu terletak pada BAB XIV Batang Tubuh UUD 1945 dengan judul bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial dengan memuat 5 ayat. Ibnu Sina Chandranegara, Desain Konstitusional Hukum Migas untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat, (Jurnal Konstitusi, Vol 14, No 1, 2017) hlm. 49

² Tri Hayati, Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Minerba Di Kawasan Hutan Lindung, (Jakarta: Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, 2013) hlm. 2

³ Abrar Saleng, Usaha Pertambangan dan Lingkungan Hidup, (Yogyakarta: Mimbar Hukum Vol 10. No 3 Tahun 2004) hlm. 102-104

kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan skema perizin. Sejalan dengan otonomi daerah maka perizinan diberikan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. *Ketiga*, dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.⁴ *Keempat*, usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia. *Kelima*, usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.⁵ *Keenam*, dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.⁶

Nilai-nilai pemikiran yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 dirumuskan secara tegas oleh Abrar Saleng bahwa pokok-pokok pikiran yang

⁴ I Gede Astawa Rai, Peranan Industri Pertambangan Dalam Pengembangan Wilayah di Indonesia. (Makalah disampaikan pada Seminar RUU Pertambangan Mineral dan Batubara. FHUI, Jakarta, 2005) hlm. 7-8 .

⁵ Terlepas peningkatan ekonomi, Abrar Saleng mengetengahkan bahwa aspek perlindungan lingkungan perlu mendapat perhatian hal ini dapat dibaca Abrar Saleng, Usaha Pertambangan dan Lingkungan Hidup, (Yogyakarta: Mimbar Hukum Vol 10. No 3 Tahun 2004) hlm. 102-104

⁶ Jika dibandingkan dengan Undang Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU Mineral dan batubara telah melakukan perubahan yang cukup mendasar yaitu adanya perubahan rezim kontrak ke rezim ijin (Ijin Usaha Pertambangan). Selain itu juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan fungsi perencanaan, pembatasan luas wilayah dan jangka waktu perijinan.[Ibid]

terkandung di dalam pelaksanaan Pasal 33 ayat (3), khususnya yang berkaitan dengan kepentingan pertambangan adalah:⁷

1. Perekonomian Indonesia berdasarkan pada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama, dilaksanakan dalam bentuk koperasi;
2. Perusahaan besar mesti di bawah kekuasaan Pemerintah;
3. Perusahaan besar berbentuk korporasi diawasi dan penyertaan modal Pemerintah;
4. Tanah di bawah kekuasaan Negara;
5. Perusahaan tambang dalam bentuk usaha negara dapat diserahkan kepada badan yang bertanggungjawab kepada Pemerintah.

Merujuk pada pokok-pokok pemikiran di atas, maka seharusnya apabila negara telah mampu melakukan pengelolaan dan penguasaan secara langsung sehingga dapat mendatangkan keuntungan sebesar-besarnya bagi rakyat, maka yang demikianlah tujuan yang paling ideal sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi.⁸ Politik Hukum kelahiran UU Minerba ini adalah agar pengelolaan mineral dan batubara perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat⁹ secara berkelanjutan, mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan.¹⁰ Dalam kaitan ini tantangan utama yang dihadapi seharusnya adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi

⁷ Abrar Saleng, Hukum Pertambangan, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 28.

⁸ Ibnu Sina Chandranegara, Purifikasi Konstitusional Sumber Daya Air Indonesia, (Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional Vol 5, No 3, 2016) hlm. 359-360

⁹ Redi, Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Mineral dan Batubara, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm.7-8.

¹⁰ Ahmad Redi, Darurat Kebijakan Pemenuhan Kebutuhan Hasil Sumber Daya Alam Di Pasar Dalam Negeri, (Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol 4, No.2, 2015), hlm. 202.

manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat.¹¹ Terlepas dari fenomena yang melatarbelakangi tersebut, bukan berarti tidak terdapat perdebatan dalam penyusunan UU Minerba. Penolakan tiga fraksi didasarkan pada bab mengenai ketentuan peralihan, yaitu Pasal 169 dengan argumentasi yang berbeda-beda.¹² Fraksi PAN berpendapat, Pasal 169 butir a bersifat diskriminatif. Pasal yang dimaksud berbunyi: "Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian." Alasannya, menurut Zulkifli Halim, terhadap perusahaan-perusahaan baru diberikan pembatasan-pembatasan yang sangat ketat, sedangkan kepada perusahaan-perusahaan lama yang sangat eksploitatif diberikan semacam insentif untuk tetap melakukan kegiatan penambangan sampai masa kontraknya berakhir. "...Dengan pertimbangan tersebut, Fraksi PAN menolak RUU

¹¹ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, disahkan pada tanggal 12 Januari 2009. Pokok-Pokok Pikiran yang terkandung dalam UU No. 4 Tahun 2009 ini adalah: (1). Mineral dan Batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha. (2). Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, Koperasi, Perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan Mineral dan Batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. (3). Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan Mineral dan Batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip ekternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah. (4). Usaha Pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia. [Hadi Setia Tunggal, Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara, (Bandung, Harvarindo, 2009) hlm. iii]

¹² Tri Hayati, Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan..Op. Cit, hlm. 4

tentang Minerba untuk disahkan menjadi Undang-Undang, kecuali ketentuan Pasal 169 butir a dihapus....” .¹³

Sementara itu Fraksi Kebangkitan Bangsa, Misbah Hidayat mengatakan bahwa pasal peralihan pada rancangan Undang-Undang ini saling bertentangan. Menurutnya Pasal 169 yang pada butir (a) menyatakan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan dihormati dan tetap diberlakukan hingga berakhirnya kontrak. Namun, butir (b) pada pasal yang sama menyatakan ketentuan yang tercantum dalam pasal Kontrak Karya disesuaikan paling lambat setahun sejak pengesahan kecuali soal penerimaan negara.¹⁴ Namun demikian, meski terjadi berbagai perdebatan, akhirnya Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tetap disetujui DPR, yang selanjutnya disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Setelah 10 tahun pelaksanaannya, UU Minerba yang membawa perubahan dibandingkan dengan Undang-Undang 11 Tahun 1967 tersebut ternyata masih menghadapi beberapa persoalan, seperti pemberian kewenangan yang luas kepada daerah yang tidak diikuti dengan kesiapan kerangka acuan tentang arah dan strategi kebijakan pertambangan nasional. Akibatnya daerah leluasa memberikan izin untuk eksploitasi pertambangan, bahkan tidak mengindahkan kelangsungan hidup alam. Selain itu, permasalahan besar yang berimbas kepada kepentingan negara adalah ketidakjelasan aturan tentang kewajiban memasok kebutuhan dalam negeri, tidak

¹³ Deni Bakri, Hak Penguasaan Negara Dalam Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara. (Depok: Universitas Indonesia 2013), hlm. 43

¹⁴ Ibid, hlm. 44

jelasan besarnya penerimaan negara dari pajak dan non pajak, dan ketidakmampuan memperbaiki kontrak-kontrak pertambangan yang telah ada selama ini.¹⁵

Persoalan yang menjadi fokus penelitian disertasi ini adalah perihal kebijakan hilirisasi mineral. Masalah itu terkait dengan kegiatan pokok dalam usaha Minerba yang meliputi : *Pertama*, kegiatan penambangan (*mining*), kegiatan peleburan (*smelting*), dan usaha kegiatan pemurnian.¹⁶ Dari ketiga kegiatan pokok tersebut, yang berada pada sektor hulu dalam usaha mineral batubara adalah aktifitas penambangan, sedangkan kegiatan peleburan dan pemurnian termasuk aktifitas hilir. Dalam kaitan ini, aktifitas hilir atau hilirisasi dimaknai sebagai segala proses peleburan dan pemurnian hasil tambang. Proses pembangunan smelter dilakukan dengan dua aktifitas yang berbeda yakni Pengolahan dan Pemurnian. Proses pemurnian hanya dapat dilakukan terhadap mineral logam sedangkan pengolahan terhadap mineral dan batubara. Tujuan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri adalah untuk meningkatkan nilai tambah dan menimbulkan dampak berantai yang lebih besar dari kegiatan pertambangan di Indonesia.

Berdasarkan klasifikasi seperti itu dan dikaitkan dengan pokok-pokok pikiran sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945, maka dapat bahwa kegiatan hilir menjadi pilihan yang tepat. Sebab, kegiatan hilirisasi turut melibatkan partisipasi rakyat yang lebih luas yang pasti, nilai tambahnya lebih besar, sehingga

¹⁵ Abrar Saleng, Hubungan Hukum antara Pemerintah dengan Badan Usaha Swasta dalam Berbagai Pola Kontrak Kerjasama Pengusahaan Pertambangan, (Yogyakarta: Jurnal Ius Quia Iustum, Vol 7 No 13 Tahun 2000) hlm. 18-21.

¹⁶ Djoko Darmono, Mineral dan Energi Kekayaan Bangsa: Sejarah Pertambangan dan Energi Indonesia. (Jakarta: Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 2009), hlm. 22.

lebih besar pula keuntungan bagi rakyat.¹⁷ Sejalan dengan itu maka, kebijakan utama di bidang Minerba adalah hilirisasi pertambangan dengan kewajiban pemurnian di dalam negeri.¹⁸ Kewajiban itu dimaksudkan antara lain untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambah dari produk, tersedianya bahan baku industri, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatkan penerimaan negara.¹⁹ Sejalan dengan tujuan tersebut, pengaturan peningkatan nilai tambah ini diatur pula dalam Pasal 93²⁰, Pasal 94²¹, Pasal 95²², Pasal 112 angka 4 huruf c²³ Peraturan

¹⁷ Kementerian ESDM RI. Kajian Suply Demand Mineral, (Tim Kajian Pusat Data dan Informasi, 201), hlm. 21.

Jakarta.

¹⁸ Pasal 170 UU Minerba memuat ketentuan: "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."

¹⁹ Penjelasan Pasal 103 UU Minerba: Kewajiban untuk melakukan Pengolahan dan Pemurnian di dalam negeri dimaksudkan, antara lain, untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambah dari produk, tersedianya bahan baku industri, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan penerimaan negara.

²⁰ Pasal 93 PP No. 23 Tahun 2010 memuat ketentuan: 1. 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. 2. Perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah mendapatkan IUP Operasi Produksi khusus untuk Pengolahan dan Pemurnian. 3. IUP Operasi Produksi Khusus untuk pengolahan dan pemurnian sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2) diberikan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

²¹ Pasal 94 PP No. 23 Tahun 2010 memuat ketentuan: 1. Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi Batubara wajib melakukan pengolahan untuk meningkatkan nilai tambah Batubara yang diproduksi baik secara langsung maupun melalui kerja sama dengan perusahaan, pemegang IUP dan IUPK lainnya. 2. Perusahaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) telah mendapatkan IUP Operasi Produksi Khusus untuk pengolahan. 3. IUP Operasi Produksi Khusus untuk pengolahan Batubara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diberikan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

²² Pasal 95 PP No. 23 Tahun 2010 memuat ketentuan: 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 logam; atau b. Pemurnian logam. 3. Peningkatan nilai tambah mineral bukan logam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui kegiatan pengolahan mineral bukan logam. 4. Peningkatan nilai tambah batuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui kegiatan pengolahan batuan. 5. Peningkatan nilai tambah Batubara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilaksanakan melalui kegiatan pengolahan Batubara.

²³ Pasal 112 angka 4 huruf c PP No. 23 Tahun 2010 : Kuasa pertambangan, surat izin pertambangan daerah, dan surat izin pertambangan rakyat, yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini tetap diberlakukan

Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral diatas didasari kondisi bahwa negara-negara maju yang memiliki pabrik pengolahan mineral memahami posisi atau pilihan spesialisasi ini karena selain memiliki sumber daya mineral yang besar, Indonesia tidak memiliki kemampuan untuk mendirikan pabrik pengolahan mineral (*smelter*). Walaupun ada beberapa perusahaan tambang seperti PT Antam Tbk (Antam), PT Inco Tbk (Vale) dan PT Smelting Gresik (PTSG) sudah lama beroperasi di hilir, akan tetapi kapasitas *smelter* yang relatif kecil menyebabkan daya serap *smelter* terhadap mineral mentah terbatas. Kondisi ini yang menyebabkan sebagian besar mineral mentah yang diproduksi perusahaan-perusahaan tambang diekspor. Sebagai negara yang kaya sumber daya mineral, mestinya sektor pertambangan umum, khususnya mineral, memberikan kontribusi yang besar terhadap penerimaan negara dan menjadi pilar ekonomi untuk mensejahterakan rakyat Indonesia. Namun, faktanya kontribusi tersebut masih sangat kecil. Merujuk kepada kondisi 10 tahun dari sebelum dan sesudah hadirnya UU Minerba (2005-2012), rata-rata penerimaan negara dari sektor pertambangan umum (Pajak dan Royalti) dianggap belum optimal, yaitu hanya mencapai sekitar Rp 60,42 triliun atau 6,16 persen dari total penerimaan negara.²⁴

sampai jangka waktu berakhir serta wajib 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.

²⁴ Bahkan politik hukum utama Misi utama terbitnya UU Minerba adalah mendorong terjadinya peralihan (*shifting*) pengelolaan mineral, yaitu dari hulu ke hilir. Untuk mendorong terjadinya *shifting*, UU ini mewajibkan pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan pemegang Kontrak Karya (KK) mendirikan *smelter* di dalam Negeri. [Syahrir Ika, Kebijakan Hilirisasi Mineral: Reformasi Kebijakan untuk Meningkatkan Penerimaan Negara, Kajian Ekonomi Keuangan Vol. 1 No. 1 (2017), hlm. 43]

Selain itu, persoalan selama 10 tahun diimplementasikan lainnya adalah banyaknya kendala yang membuat kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral tidak berjalan mulus. Implementasi kebijakan pengolahan dan pemurnian mineral terkendala oleh kesulitan yang dialami perusahaan tambang untuk mengintegrasikan operasi penambangan di hulu dan operasi pengolahan di hilir baik secara teknis maupun finansial. Kendala kedua adalah resistensi dari perusahaan tambang milik asing (pemegang KK) karena mengalami kesulitan *cash flow*. PT.Freeport Indonesia misalnya, sedang membangun proyek tambang bawah tanah (*underground mining*) di Grasberg dengan investasi senilai US\$1,5 miliar. Aturan yang melarang ekspor mineral mentah menyebabkan banyak perusahaan tambang tidak memiliki kemampuan finansial untuk membangun smelter. Pendapatannya merosot dan PT.Freeport Indonesia telah merumahkan sebagian karyawan.²⁵ Puncak persoalan tersebut, salah satunya ditengarai dengan pengajuan uji materi atas Pasal 102 dan 103 UU Minerba oleh Asosiasi Perusahaan Mineral Indonesia (APEMINDO) dan Kemudian disusul keluarnya APEMINDO, Asosiasi Pengusaha Bauksit dan Bijih Besi Indonesia (APB3I) dan Asosiasi Pertambangan Indonesia (*Indonesia mining association/IMA*) dari Satuan Tugas Hilirisasi Mineral yang dibentuk oleh KADIN pada medio Maret 2014. Kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri sesungguhnya mendapatkan tekanan dari luar negeri disebabkan oleh karena kebutuhan bahan mentah mineral.

²⁵ Kenyataannya Pemerintah RI sudah memberikan pilihan kepada Freeport jika mau menggunakan KK namun harus melakukan pemurnian, tetapi jika tidak mau maka boleh tetap ekspor namun harus berubah menjadi IUPK. Suara yang lantang diperdengarkan oleh Freeport adalah Pemerintah RI memaksa Freeport untuk mengakhiri KK. [Hikmahanto Juwana, *Berdasarkan Ancaman Arbitrase Freeport?*, (Prodising Workshop: Freeport: Quo Vadis?, 2017) hlm. 19]

Jepang sebagai contoh, menjadi negara yang sangat serius untuk menggugat kebijakan pelarangan ekspor mineral mentah ke Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*), disebabkan Jepang merupakan salah satu negara yang industrinya akan terimbas dengan berhentinya suplai nikel dari Indonesia, karena industri *stainless steel* Jepang menggantungkan 50% suplai Nikel dari Indonesia.²⁶

Terlepas dari itu, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No 10/PUU-XII/2014 telah memperkuat ketentuan Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba yang pada pokoknya mewajibkan dilakukan hilirisasi di dalam negeri berguna untuk peningkatan kemampuan sumber daya manusia Indonesia dalam industri pertambangan.²⁷ Oleh karena itu amanat hilirisasi merupakan produk legislasi yang mau tidak mau harus dijalankan oleh Pemerintah apapun risikonya. Oleh karena itu, pemerintah membentuk PP No 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas PP No 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara serta Permen ESDM No. 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di dalam Negeri yang memberikan waktu kepada pemegang Izin Usaha Pertambangan, pemegang Izin

²⁶ Ash Shiddiq, *Kebijakan Luar Negeri Pemerintah Indonesia Dalam Merespon Protes Pemerintah Jepang Terkait Penerapan UU Mineral Dan Batubara Periode 2014*, (Skripsi Pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2014) hlm. 14

²⁷ Mahkamah berpendapat bahwa sumber daya Mineral dan Batubara, adalah termasuk sumber kekayaan alam yang dikuasai oleh negara maka negara berhak melakukan pengaturan terhadap sumber daya Mineral dan Batubara yang ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah fungsi pengaturan oleh negara dapat dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Presiden atau melalui kewenangan regulasi oleh Pemerintah, yang salah satunya adalah pengaturan melalui pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Penguasaan oleh negara atas sumber daya Mineral dan Batubara berarti bahwa negara berwenang dan diberi kebebasan untuk mengatur dan membuat kebijakan terkait pemanfaatan sumber daya Mineral dan Batubara dengan batasan ukuran konstitusional, yaitu “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat [Putusan No No 10/PUU-XII/2014, Para. 3.24, hlm. 174-175

Usaha Pertambangan Khusus (dan pemegang Kontrak Karya untuk melakukan pemurnian dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun. Namun setelah tiga tahun, justru kewajiban pemurnian di dalam negeri sepenuhnya tidak mampu dijalankan. Hingga akhirnya Pemerintah kembali menerbitkan PP No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat atas PP No 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara dan Permen ESDM No. 5 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di dalam Negeri yang memberikan waktu 5 (lima) tahun hingga tahun 2022.²⁸

Berdasarkan tindakan mengatur sebagaimana dikemukakan di atas, menunjukkan pemerintah terlihat tidak konsisten dalam menerapkan kebijakan dan berpotensi pengolahan dan pemurnian mineral yang menguntungkan sebagian pihak. Inkonsistensi pemerintah setidaknya terlihat dari regulasi mengenai pelarangan ekspor mineral mentah dan persentase kadar pengolahan atau pemurnian yang diizinkan untuk ekspor. Terkait pelarangan ekspor mineral mentah, Permen ESDM No 7 Tahun 2012 memuat pelarangan ekspor mineral mentah tanpa pengecualian (*totally export ban*). Namun sebagian regulasi tersebut dicabut dengan terbitnya Permen ESDM No 11 Tahun 2012 yang membuka kembali kran ekspor dengan syarat (*conditional export*). Kemudian Pemerintah mengeluarkan Permen ESDM No 20 Tahun 2013 untuk mengganti regulasi sebelumnya yang memuat pelarangan ekspor bersyarat (*conditional export ban*), kran ekspor tetap

²⁸ Pasal 10 Permen ESDM No. 5 Tahun 2017

dibuka sampai dengan jangka waktu tertentu. Pada akhirnya pemerintah resmi melarang ekspor mineral mentah dengan keluarnya PP No 1 Tahun 2014. Perkembang selanjutnya Peraturan Menteri Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara, ditandatangani 3 Mei 2018, aturan ini bisa dibilang mengatur dari hulu hingga hilir sektor Minerba. Terdiri dari 63 Pasal, peraturan Menteri ini mengatur mulai dari persyaratan Izin Usaha Pertambangan/Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUP/IUPK), divestasi, pembangunan *Smelter*, *Domestic Mineral Obligation* Batubara, harga jual Batubara, bahkan sampai urusan Freeport. Meski yang terakhir tidak disebut secara langsung, tetapi terindikasi demikian.²⁹

Selanjutnya Pemerintah menerbitkan Permen ESDM Nomor 50 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Aturan ini, merevisi Permen ESDM No 25 Tahun 2018. Salah poin penting aturan itu adalah mengenai ketentuan pemberian izin ekspor mineral bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi. Pasal 51 Ayat (2) menyebutkan izin ekspor diberikan jika kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian (*smelter*) telah memenuhi tingkat kemajuan, sesuai dengan rencana yang sudah diverifikasi oleh verifikator independen. Dalam aturan sebelumnya, untuk mendapatkan

²⁹ Menurut Ahmad Redi, aturan yang baru diterbitkan ini memuat ketentuan yang semestinya diatur di tingkat Undang-Undang. Baginya, Permen No 25 Tahun 2018 memuat intisari Undang-Undang Minerba dengan sedikit akrobat, seperti materi mengenai kewajiban pemurnian di dalam negeri dan pergantian KK (kontrak karya) menjadi IUPK Peraturan ini menurutnya bahkan bisa dibilang aturan sapu jagad karena dengan berlakunya ketentuan ini aturan setingkat permen lainnya otomatis tidak berlaku. Apalagi di dalamnya juga terdapat beberapa aturan yang terkesan memberi kelonggaran kepada pemegang izin tambang. Contohnya adalah kelonggaran untuk divestasi 51% yang tenggatnya ditentukan di 2019, lalu pencairan jaminan pembangun smelter yang dibatasi minimal 35% pada 2022. [<https://www.cnbcindonesia.com/news/20180513093858-4-14700/revisi-uu-minerba-mandeg-esdm-terbitkan-permen-sapu-jagad>, diakses 3 April 2020]

rekomendasi penjualan ke luar negeri dilengkapi dengan dua persyaratan. *Pertama*, rencana pembangunan fasilitas pemurnian di dalam negeri yang telah dilakukan verifikator independen. *Kedua*, melakukan verifikasi kemajuan fisik fasilitas pemurnian oleh verifikator independen.³⁰

Perkembangan selanjutnya, Pemerintah menganulir kebijakan relaksasi ekspor bijih Nikel dari sebelumnya sampai 31 Desember 2021 menjadi hanya

³⁰ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) mencatat dari 17 perusahaan hanya tiga yang mengalami kemajuan dalam pembangunan pabrik pengolahan dan pemurnian konsentrat (*smelter*). Progres ini dihitung sejak 5 September 2018 hingga 30 September 2018. Ada beberapa perusahaan yang belum mengalami kemajuan dalam pembangunan smelter. Salah satunya pabrik milik PT Amman Mineral Nusa Tenggara yang dibangun sendiri di Sumbawa Barat Nusa Tenggara Barat. Sejak 5-30 September 2018, pembangunan smelter masih 10,10%. Pembangunan fisik pun belum ada. Smelter lainnya yang tidak ada kemajuan adalah milik PT Freeport Indonesia di Gresik. Smelter perusahaan penghasil konsentrat ini sejak awal hingga akhir September pembangunan smelter hanya 2,508%. Sedangkan pembangunan fisik masih belum dilakukan. Perusahaan lainnya yang tidak mengalami progress pembangunan smelter PT Sebuku Iron Lateric Ores. Pembangunan smelter di Kotabaru, Kalimantan Selatan ini hanya 57,19%. Adapun pembangunan fisiknya sudah mencapai 56,29%. Pembangunan smelter PT Kapuas Prima Coal pun tidak ada kemajuan. Perusahaan ini membangun dua smelter di Kota Waringin Barat, Kalimantan Tengah. Perkembangan smelter yang dibangun PT Kapuas Prima Citra untuk timbal 97,52% dan pembangunan fisik 81,13%. Sedangkan yang dibangun PT Kobar Lamandau Mineral untuk seng pembangunannya baru 19,73% dan pembangunan fisik 13,54%. Smelter PT Rusan Sejahtera untuk konsentrat pasir besi di Kaur, Bengkulu pun tidak beranjak dari 15,84%, sedangkan pembangunan fisiknya 14,77%. Adapun, smelter PT Cerita Nugraha Indotama untuk mengolah Nikel di Kolaka, Sulawesi Tenggara, perkembangannya masih 2,443% dan belum ada pembangunan fisik. PT Fajar Bhakti Lintas Nusantara juga belum melakukan pembangunan fisik smelter untuk Nikel. Perkembangan pembangunan smelter di Halmahera Tengah, Maluku Utara ini hanya 1,29%. PT Aneka Tambang juga tidak mengalami perkembangan dalam membangun smelter. Pabrik untuk mengolah Nikel di Halmahera Timur, Maluku Utara ini perkembangannya masih 50,95%. Sedangkan pembangunan fisik sudah 8,83%. Pabrik pengolahan dan pemurnian Nikel PT Wanatiara Persada di Halmahera Selatan, Maluku Utara pun tak mengalami kemajuan di level 51,98% dan pembangunan fisik 5,34%. Smelter PT Fishdeco yang dibangun PT Bintang Smelter Indonesia di Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara juga hanya 41,05% dengan pembangunan fisik 39,01%. Smelter PT Sambas Mineral Mining di Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara perkembangannya 4,97% dan pembangunan fisik 3,31%. Pabrik pengolahan nikel PT Modern Cahaya Makmur yang dibangun PT CMMI di Konawe pun tak beranjak dari 76,38%, sementara itu pembangunan fisiknya juga 76,38%. PT Integra Mining yang ada di Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara itu pun perkembangannya masih 20% dan pembangunan fisiknya 20%. Sedangkan PT Genba Multi Mineral belum ada perkembangan sama sekali dan pembangunan fisiknya 0%. [Fariha Sulmaihati, "Aturan Baru, Izin Ekspor Terbit Jika Pembangunan Smelter Capai Target" , <https://katadata.co.id/berita/2018/12/26/aturan-baru-izin-ekspor-terbit-jika-pembangunan-smelter-capai-target>] diakses 4 April 2020

sampai 31 Desember 2019. Percepatan perberlakuan larangan ekspor tersebut dituangkan dalam Permen ESDM No. 11 Tahun 2019. *Beleid* ini merupakan perubahan kedua atas Permen ESDM No.25 Tahun 2018 Tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Terdapat dua pasal yang direvisi yakni Pasal 46 dan Pasal 62A. Pada Pasal 46 di Permen ESDM 25 Tahun 2018 mengatur ketentuan tentang penjualan bijih nikel dan bauksit ke luar negeri. Kemudian diubah dalam Permen ESDM No 11 Tahun 2019 dengan menghilangkan ketentuan ekspor bijih Nikel. Pasal ini hanya mengatur tentang ekspor bauksit yang telah dilakukan pencucian dengan kadar $Al_2O_3 > 42\%$ (lebih dari atau sama dengan empat puluh dua persen) dalam jumlah tertentu dengan menggunakan Pos Tarif/HS (*Harmonized System*). Untuk ekspor bijih Bauksit berlaku paling lama sampai dengan tanggal 11 Januari 2022.

Perubahan dilakukan dengan penambahan diantara Pasal 62 dan Pasal 63 dengan Pasal 62A. Pasal 62A memuat ketentuan tentang ekspor bijih Nikel kadar dibawah 1,7%. *Pertama*, rekomendasi ekspor yang diberikan kepada pemegang IUP Operasi Produksi sebelum regulasi baru ini diterbitkan tetap berlaku sampai 31 Desember 2019. *Kedua*, rekomendasi ekspor yang diberikan setelah revisi permen ini diberikan hanya sampai 31 Desember 2019. Selain itu, inkonsistensi pemerintah terlihat dari ketentuan mengenai kadar mineral eksport. Ketentuan *presentase* kadar pengolahan dan pemurnian mineral logam cenderung semakin rendah dan ringan, jika membandingkan regulasi awal dengan regulasi yang terbit setelahnya.

Potensi keberpihakan pemerintah terhadap sebagian pemegang izin nampak bahwa muncul sejak keluarnya Permen ESDM No 1 Tahun 2014 yang

melarang ekspor mineral mentah tetapi memperbolehkan ekspor konsentrat hasil pengolahan dengan kadar rendah untuk mineral tertentu. Mineral pengecualian tersebut meliputi Tembaga, Timbal dan Seng, Bijih Besi, Pasir Besi, dan Mangan. APEMINDO menyatakan bahwa kebijakan ini jelas menguntungkan perusahaan pemegang izin Kontrak Karya dan perusahaan IUP besar.³¹ Setidaknya tercatat beberapa perusahaan tambang besar seperti PT Freeport dan PT Newmont telah melakukan pengolahan tembaga dengan kadar konsentrat sesuai dengan regulasi ini.³²

Berdasarkan regulasi, pengolahan dan pemurnian merupakan prasyarat mutlak bagi ekspor mineral logam. Namun kelonggaran regulasi ekspor konsentrat berkadar rendah dan lemahnya ketentuan mengenai jaminan pembangunan fasilitas pengolahan menjadikan pembangunan fasilitas pengolahan di dalam negeri oleh perusahaan tambang masih menjadi tanda tanya.³³ Instrument yang diharapkan dapat mendorong pembangunan fasilitas pengolahan adalah pengenaan bea keluar atas ekspor konsentrat dengan tarif tinggi yang secara progresif naik sampai dengan tahun 2019.³⁴ Bea keluar dikenakan atas seluruh nilai ekspor komoditas mineral. Namun disayangkan pemerintah sedang mewacanakan akan memberikan keringanan atas tarif bea

³¹ Ash Shiddiq, Kebijakan Luar Negeri Pemerintah Indonesia Dalam Merespon Protes Pemerintah Jepang Terkait Penerapan UU Mineral Dan Batubara....Op. Cit, hlm. 33

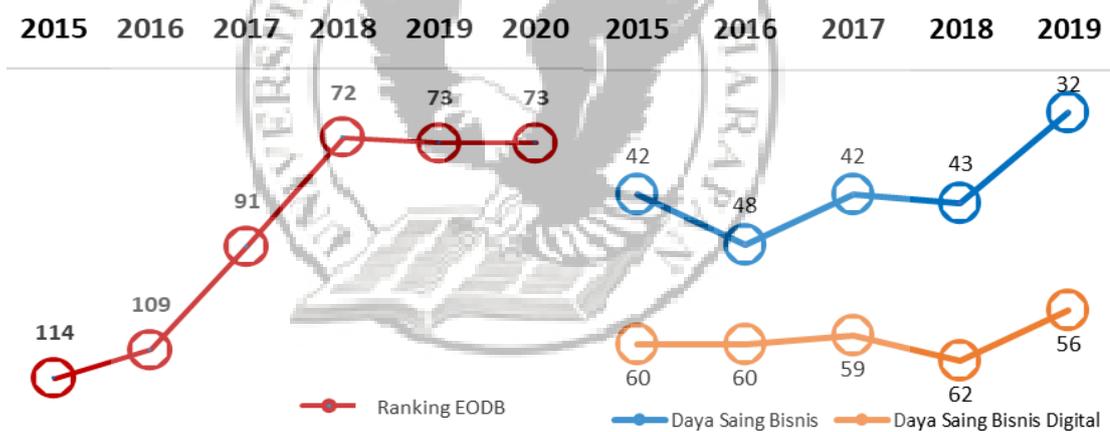
³² Ahmad Redi, Regulasi Simalabim Untuk PT Freeport, (Prodising Workshop: Freeport: *Quo Vadis?*, 2017) hlm. 36

³³ Chyntia Damayanti, Urgensi Pembangunan Smelter Oleh Perusahaan Tambang Di Indonesia Sesuai Amanat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, (Privat Law Edisi 06, 2014), hlm. 3

³⁴ Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 164/PMK. 010/2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.0 10/2017 Tentang Penetapan Barang Ekspor yang dikenakan Bea Keluar Dan Tarif Bea Keluar

keluar bagi perusahaan yang serius membangun pengolahan. Instrumen lain yang bisa diharapkan adalah penempatan dana jaminan sebesar 5% dari rencana investasi fasilitas pengolahan.³⁵ Keadaan sebagaimana diatas menempatkan Indonesia saat ini ditempatkan oleh *Fraser Institute* pada *Global Survey of Mining Investor* menjadi negara dengan peringkat terbawah terkait iklim investasi dari 96 negara produsen utama mineral dunia.³⁶ Salah satu penyebab rendahnya iklim investasi disektor pertambangan mineral adalah terkait kepastian hukum atau regulasi. Indikasi tersebut terurai mengenai posisi Indonesia dalam Peringkat Kemudahan Berusaha dan Daya Saing.

Skema 1. Peringkat Kemudahan Berusaha (EoDB) dan Daya Saing Bisnis³⁷



Peringkat kemudahan berusaha di Indonesia memang mengalami perbaikan seperti yang terlihat di Skema 1, namun masih jauh tertinggal dibandingkan negara lain (*peer group*) seperti Malaysia dan Thailand, yang mana terlihat pada Tabel 1.2.

³⁵ Paripurna P Sugarda dan Irine Handika, Penilaian Terhadap Kesesuaian Antara Penetapan Bea Keluar Atas Ekspor Mineral Dengan Asas Kepastian Hukum Dan Asas Ekonomis, (Mimbar Hukum Vol 28, No 3, 2016) hlm. 395

³⁶ *Annual Survey of Mining Companies*, 2019, hlm. 121

³⁷ Laporan EoDB tahun 2020) dan Laporan IMD *World Competitiveness Center* tahun 2019

Berdasarkan peringkat kemudahan berusaha (EoDB) pada Tahun 2020, Indonesia berada pada peringkat 73 (tujuh puluh tiga), jauh di bawah Malaysia yang memiliki peringkat 12 (dua belas) dan Thailand di peringkat 21 (dua puluh satu). Dari sisi daya saing berdasarkan *Global Competitiveness Index (GCI)* pada tahun 2019 Indonesia berada pada peringkat 50 (lima puluh) sementara Malaysia di peringkat 27 (dua puluh tujuh) dan Thailand di peringkat 40 (empat puluh). Bahkan dari sisi digitalisasi, Daya Saing Bisnis Digital Indonesia pada tahun 2019 berada pada peringkat 56 (lima puluh enam) sementara Malaysia di peringkat 26 (dua puluh enam).³⁸ Polemik yang terus berlangsung di dalam negeri juga menjadi preseden negatif bagi tujuan mulia hilirisasi mineral. Alih-alih bersiap membangun fasilitas pengolahan untuk mendapatkan nilai tambah, kebijakan ini bisa membuat Indonesia menemui jalan buntu.

Penelitian ini menekankan fokus terhadap politik hukum peningkatan nilai tambah mineral dan batubara. Gagasan alternatif merupakan hasil dari penelitian ini untuk menemukan pengaturan yang ideal dan memberi solusi atas permasalahan yang dihadapi Pemerintah Indonesia dalam implementasi kebijakan hilirisasi pertambangan. Adapun acuannya adalah *Pertama*, kajian yuridis normatif mengenai kewajiban hilirisasi mineral di dalam negeri. Kajian yuridis normatif diarahkan untuk menemukan faktor mengapa proses pengimplementasian norma-norma kewajiban hilirisasi pertambangan sulit untuk diterapkan. *Kedua*, kajian yuridis empiris mengenai kendala-kendala yang mempengaruhi sulitnya implementasi kebijakan kewajiban hilirisasi

³⁸ Naskah Akademik UU Cipta Kerja, 2020, hlm. 42

mineral di dalam negeri. Kajian yuridis empiris bertujuan untuk mengenali hubungan aspek hukum dan kepatuhan dalam pelaksanaannya. *Ketiga* kajian idealita, yaitu untuk merumuskan alternatif pengaturan yang dapat menjamin pemenuhan kewajiban hilirisasi mineral sebagaimana ditentukan dalam UU Minerba dan peraturan pelaksanaannya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebagaimana di atas, maka penelitian Disertasi ini akan difokuskan untuk menjawab rumusan masalah yang diformulasikan kedalam 3 (tiga) pertanyaan, antara lain:

- 1) Bagaimana dasar kebijakan, tujuan dan landasan operasional pengaturan mengenai kewajiban hilirisasi kegiatan pertambangan di dalam Negeri menurut hukum Indonesia?
- 2) Bagaimana pelaksanaan kebijakan dan pengaturan mengenai kewajiban hilirisasi Mineral di dalam Negeri di Indonesia saat ini?
- 3) Bagaimana seharusnya arah politik hukum Pemerintah dalam menyusun Pengaturan Operasional yang ideal untuk merealisasikan pemenuhan kewajiban hilirisasi mineral sebagaimana ditentukan dalam UU Minerba?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan, antara lain:

- 1) Menguraikan alasan-alasan Bagaimana dasar kebijakan, tujuan dan landasan operasional pengaturan mengenai kewajiban hilirisasi kegiatan pertambangan di dalam Negeri menurut hukum Indonesia;

- 2) Memberikan preskripsi analitif terhadap pelaksanaan kebijakan dan pengaturan mengenai kewajiban hilirisasi mineral di dalam Negeri di Indonesia saat ini;
- 3) Menemukan desain pengaturan untuk merealisasikan pemenuhan kewajiban hilirisasi Mineral sebagaimana ditentukan dalam UU Minerba.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat praktis yaitu sebagai evaluasi implementasi pemenuhan kewajiban hilirisasi Mineral sebagaimana ditentukan dalam UU Minerba. Oleh karena itu, hasil penelitian yang berupa konsep mengenai desain pengaturan yang harus diadakan untuk merealisasikan pemenuhan kewajiban hilirisasi Mineral sebagaimana ditentukan dalam UU Minerba, akan bermanfaat dalam menyajikan gagasan alternatif dalam menyusun strategi pemenuhan amanat Pasal 33 UUD 1945 yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selain itu, penelitian ini bermanfaat secara teoritis yaitu memberikan kontribusi bagi pengembangan pemikiran berkaitan dengan studi politik hukum khususnya berkenaan dengan pengelolaan sumber daya mineral dan hukum pertambangan Indonesia. Dalam penelitian-penelitian sebelumnya, belum banyak yang meneliti berkaitan dengan upaya pemenuhan kewajiban pemenuhan kewajiban hilirisasi mineral di dalam negeri. Oleh karena itu, penelitian ini bermanfaat untuk menemukan konsep pemenuhan kewajiban hilirisasi mineral di dalam negeri.

1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian yang mengambil tema sama di bidang pertambangan pada umumnya memiliki fokus yang berbeda dengan peneliti. Diantaranya, Disertasi tentang Hukum Pertambangan, yang ditulis oleh Abrar Saleng di Universitas Padjajaran (UNPAD), mengungkapkan berbagai hal yang berkaitan dengan Hak Penguasaan Negara atas Pertambangan. Penelitiannya mengungkapkan dasar pemikiran lahirnya konsep hak penguasaan negara didasarkan oleh perpaduan antara unsur teori negara hukum kesejahteraan dan konsep penguasaan dalam hak Ulayat (Sistem Hukum Adat). Hak penguasaan negara paling tidak memiliki makna tiga, yaitu : (a) Mengatur (*regelen*), (b) Mengurus (*besturen*), (c) Mengawasi (*Toezichthouden*). Sementara substansi di balik hak penguasaan negara terkandung kewajiban negara untuk menggunakan dan memanfaatkan sumber daya alam nasional bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Implementasi makna dan substansi hak penguasaan negara kedalam berbagai peraturan perundang-undangan yang bersumber dari Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat perbedaan yang berimplikasi kepada pelaksanaannya. Dengan demikian penelitian yang dilakukan Abrar Saleng bertitik tolak pada Hak Penguasaan Negara terhadap Pengusahaan Pertambangan, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian yang dilakukan dalam disertasi ini lebih ditekankan pada pemberian perizinan di bidang pengelolaan pertambangan setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.³⁹

³⁹ Abrar Saleng, Hukum Pertambangan, (Yogyakarta: UII Press, 2007) hlm. 11

Selanjutnya, Disertasi Tri Hayati, yang berjudul, *Perizinan Pertambangan Di Era Reformasi Pemerintahan Daerah, Studi Tentang Perizinan Pertambangan Timah Di Pulau Bangka* pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2011. Dalam Disertasi tersebut, Tri Hayati meneliti tentang bentuk perizinan yang memberikan kewenangan kepada pengusaha untuk melakukan usaha pertambangan, sesuai substansi dari bahan galian golongan a, b atau c. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, perizinan perusahaan pertambangan pada dasarnya diberikan oleh Pemerintah dan dilaksanakan pengusahaannya oleh Instansi Pemerintah, kecuali untuk bahan galian golongan c yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah (berdasarkan PP Nomor 32 Tahun 1969). Namun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 tahun 2001, pengelolaan pertambangan diserahkan kepada Pemerintah Daerah sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan prinsip otonomi daerah. Dengan demikian paradigma perusahaan pertambangan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 perlu disesuaikan. Namun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Desember 2008, penyesuaian terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak juga tercapai. Oleh karena itu, dalam implementasinya banyak terjadi permasalahan dalam pemberian perizinan perusahaan pertambangan. Baru pada akhir 2009 disahkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang mengatur sistem perizinan pertambangan dengan bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP). Yang menjadi pertanyaan yuridis di sini

adalah, apakah dengan nomenklatur izin memang secara materil isinya adalah sebagaimana izin pada umumnya ataukah tergolong dalam konsesi?.⁴⁰

Dalam disertasi tersebut Tri Hayati melakukan penelitian terhadap perusahaan pertambangan timah di Pulau Bangka. Dipilihnya Pulau Bangka karena potensi timah di Indonesia sangat besar (nomor 2 di dunia). Hasil penelitian menunjukkan adanya praktek-praktek penyimpangan dalam perizinan perusahaan pertambangan timah, sehingga sangat mengganggu pemasukan uang negara dari sektor pertambangan timah. Kesimpulannya, di era otonomi daerah, kewenangan pemberian perizinan perusahaan pertambangan berubah dari yang semula bernuansa sentralistik menjadi desentralistik. Dalam implementasinya, hal itu menyebabkan banyak penafsiran yang keliru, sehingga menyebabkan produk-produk tidak sinkron di berbagai level dan sektor.⁴¹ Hal ini menjadi penyebab utama maraknya tambang inkonvensional, di samping penyebab lainnya, misalnya harga timah yang melonjak. Di balik itu semua tentunya yang menjadi pemicu utama adalah tidak tepatnya penggunaan konsep perizinan yang diadopsi, baik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 maupun dalam Undang-undang Pertambangan Mineral dan Batubara Nomor 4 Tahun 2009.⁴²

Selanjutnya Disertasi Dadang Sudirman yang berjudul, *Optimasi Biaya Kompensasi Kerusakan Lingkungan Kegiatan Pertambangan Batubara Di Hutan*

⁴⁰ Tri Hayati, Perizinan Pertambangan Di Era Reformasi Pemerintahan Daerah, studi tentang perizinan pertambangan timah di Pulau Bangka, (Disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011) hlm. 12-13

⁴¹ Ibid, hlm. 43-44

⁴² Dadang Sudirman Optimasi Biaya Kompensasi Kerusakan Lingkungan Kegiatan Pertambangan Batubara Di Hutan Lindung, (Disertasi pada Program Studi Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia, 2011) hlm. 3-4.

Lindung, pada Program Studi Ilmu Lingkungan Universitas Indonesia, tahun 2011. Fokus penelitian pada Disertasi tersebut adalah mengenai biaya kompensasi kegiatan pertambangan di hutan lindung dalam rangka mencari biaya kompensasi optimal karena hilangnya fungsi ekosistem. Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif dengan desain eksploratory dan pengembangan. Pemanfaatan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan Batubara membawa konsekuensi terhadap keberlanjutan fungsi ekosistem hutan lindung yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan.⁴³ Diperlukan adanya biaya kompensasi yang mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, dan ekologi atas pemanfaatan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan. Hasil penelitian ini menyarankan untuk diterapkannya biaya kompensasi terhadap perusahaan pertambangan Batubara atas kerusakan ekosistem. Penggunaan biaya kompensasi diprioritaskan diberikan untuk kepada masyarakat sekitar tambang dan pemulihan (restorasi) ekosistem.

Selanjutnya disertasi Hartana yang berjudul *Implikasi Ekspansi Perusahaan Group Terhadap Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus: Sektor Pertambangan Batubara)*, pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, tahun 2018. Pada pokoknya, topik Disertasi tersebut terkait dan berkenaan dengan pertumbuhan bisnis pertambangan Batubara dalam 10 tahun terakhir di Indonesia. Hal itu harus diimbangi dengan pemenuhan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun hasil penelitian ini antara lain sebagai berikut, *Pertama*, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan

⁴³ Ibid, hlm. 3-4.

Mineral dan Batubara memberikan pengaturan pembatasan perusahaan group yaitu pemegang IUP atau IUPK dilarang melibatkan anak perusahaan dan/atau afiliasinya dalam bidang usaha jasa pertambangan di wilayah usaha pertambangan yang diusahakannya, kecuali dengan izin Menteri. Adapun kepemilikan luas maksimal IUP dalam perusahaan group tidak dibatasi. *Kedua*, bentuk ekspansi perusahaan group dalam sektor pertambangan batubara yang sering dilakukan oleh pelaku usaha yaitu dengan membentuk *holding company*, akuisisi, dan *joint venture*. Adapun motif utama pelaku usaha melakukan ekspansi tersebut yaitu motif ekonomi dan motif psikologi. *Ketiga*, ekspansi perusahaan group di sektor pertambangan Batubara berimplikasi pada Penyalahgunaan Posisi Dominan dan Penguasaan Pasar. Konsekuensinya adalah bertambahnya beberapa perusahaan baru dan secara langsung juga berimplikasi pada kepemilikan saham anak perusahaan oleh induk perusahaan. Dari 5 (lima) perusahaan pertambangan Batubara yang diteliti apabila melakukan aksi korporasi, sehingga menjadi 1 (satu) perusahaan group, jumlah produksi Batubaranya tidak mencapai 50%. Hal tersebut tidak terbukti melanggar Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.⁴⁴

Selanjutnya Disertasi Sapto Hermawan yang berjudul, *Demokrasi Lingkungan Hidup dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia*, pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, tahun 2018. Penelitian Disertasi ini bertujuan untuk memberikan preskripsi dan sekaligus menguraikan secara komprehensif mengenai (1) arti penting atau urgensi masuknya persoalan lingkungan hidup dalam proses demokratisasi yang tengah berjalan di Indonesia,

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 321

(2) konseptualisasi pengintegrasian demokrasi lingkungan hidup ke dalam pengelolaan nasional pertambangan mineral dan Batubara di tengah agenda pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), dan (3) formulasi sistem hukum nasional pada masa mendatang dalam rangka memberikan landasan yuridis yang memadai sehubungan dengan gagasan pengintegrasian demokrasi lingkungan hidup ke dalam pengelolaan nasional pertambangan mineral dan Batubara.⁴⁵

Penelitian disertasi ini dapat dikategorikan sebagai metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan lima pendekatan. Adapun sumber informasi penelitian yang digunakan meliputi bahan hukum *Primer* dan bahan hukum *Sekunder*. Teknik pengumpulan sumber informasi dilakukan dengan menggunakan studi dokumen (*content analysis*) dan studi perbandingan (*comparative analysis*). Analisis sumber informasi dan penarikan kesimpulan Disertasi ini menggunakan metode penalaran (logika) deduksi dengan kesimpulan : pertama bahwa masuknya persoalan lingkungan hidup dalam proses demokratisasi di Indonesia memiliki arti penting yaitu (1) Tersedianya ruang untuk mendiskusikan perbedaan gagasan dan pendapat; (2) Pengakuan akan hak lingkungan hidup; (3) Kelestarian dan keberlanjutan atas lingkungan hidup; (4) Pembentukan pemerintahan yang responsif; (5) Membimbing perencanaan pembangunan nasional yang bersendikan kepada nilai ekologi; dan (6) Proses pembelajaran dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi. Kedua, sejalan dengan gagasan pengintegrasian demokrasi lingkungan hidup ke dalam pengelolaan nasional pertambangan Mineral dan

⁴⁵ Sapto Hermawan, *Demokrasi Lingkungan Hidup dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia*, (Disertasi pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2018) hlm. 15-16

Batubara di tengah agenda pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) maka komponen-komponen yang diperlukan terkait dengan hal tersebut antara lain (1) Aksesibilitas dan transparansi informasi lingkungan hidup dalam pengelolaan pertambangan mineral dan Batubara; (2) Partisipasi publik dalam setiap perumusan kebijakan dan/atau regulasi lingkungan hidup terkait dengan pengelolaan pertambangan Mineral dan Batubara; (3) Akses kepada keadilan dalam pengelolaan pertambangan Mineral dan Batubara; (4) Pelibatan dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat dalam pengelolaan nasional pertambangan Mineral dan Batubara; dan (5) Perlindungan, penghormatan dan pemulihan terkait dengan persoalan hak asasi manusia dalam pengelolaan pertambangan Mineral dan Batubara. Ketiga, dalam rangka memperkuat gagasan atau konseptualisasi pengintegrasian demokrasi lingkungan hidup ke dalam pengelolaan pertambangan Mineral dan Batubara maka norma-norma hukum di dalam sistem hukum nasional sedapat mungkin harus berjalan beriringan secara selaras dan harmonis sehingga dapat memberikan landasan yuridis yang memadai.⁴⁶

Berdasarkan uraian diatas, maka terdapat perbedaan antara keempat disertasi tersebut dengan disertasi peneliti meskipun berada pada bidang hukum yang sama yaitu hukum Pertambangan. Pada pokoknya disertasi ini hendak meneliti *Pertama*, dasar kebijakan, tujuan dan landasan operasional pengaturan mengenai kewajiban hilirisasi kegiatan pertambangan di dalam negeri kajian yuridis normatif ini diarahkan untuk mencari kelemahan, kekurangan atau kekosongan pengaturan yang berpotensi menjadi kendala dalam

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 311

mengimplementasikan kebijakan pertambangan yang secara konstitusional dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. *Kedua*, Bagaimana aspek hukum dan faktor lainnya berimplikasi dalam implementasi kebijakan dan pengaturan mengenai kewajiban hilirisasi mineral di dalam negeri serta *ketiga* yaitu perubahan-perubahan seperti apa yang perlu dilakukan pada peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan pemenuhan kewajiban hilirisasi mineral sebagaimana ditentukan dalam UU Minerba.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika dalam Penulisan disertasi ini dibagi dalam 5 (lima) bab yang masing-masing bab memiliki beberapa sub-bab tersendiri. Secara garis besar sistematika dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I mengenai Pendahuluan berisi latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, keaslian penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II mengenai Tinjauan Pustaka dalam bab ini dibahas mengenai, teori-teori dan landasan konseptual yang digunakan dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini. Adapun landasan teori yang digunakan dalam bab ini adalah teori politik hukum, teori negara kesejahteraan, teori kekuasaan, dan teori kebijakan publik. Selain itu juga landasan konseptual yang digunakan dalam bab II ini adalah konsep penguasaan negara, konsep Pasal 33 UUD NRI 1945 di bidang Sumber Daya Alam dan konsepsi hukum di bidang Sumber Daya Alam.

Selanjutnya Bab III yang memuat hasil penelitian. dalam bab ini hasil penelitian akan dipaparkan. Bahan yang diuraikan antara lain uraian kasus, pendapat ahli di bidang Ketatanegaraan, pendapat ahli di bidang Sumber Daya Alam, Peraturan perundang-undangan, dan penelitian lain yang terkait. Hasil penelitian ini kemudian akan digunakan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul.

Selanjutnya Bab IV berisikan analisis rumusan masalah penelitian. Bab ini berisi analisis permasalahan empat persoalan. *Pertama*, apakah yang mendasari sehingga upaya pemenuhan kewajiban hilirisasi mineral di dalam negeri sulit di implementasikan. Kondisi ini yang hendak diuraikan untuk mencari titik pokok mengapa sulit mengimplementasikan kebijakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. *Kedua*, menganalisis terhadap kebijakan mengenai kewajiban hilirisasi pertambangan dalam negeri di seluruh peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, membahas mengenai pelaksanaan kebijakan dan pengaturan mengenai kewajiban hilirisasi kegiatan pertambangan dalam negeri. Persoalan *ketiga* yaitu meguraikan perubahan-perubahan apa saja yang perlu diadakan pada hukum yang akan datang untuk merealisasikan pemenuhan kewajiban hilirisasi mineral sebagaimana ditentukan dalam UU Minerba.

Terakhir Bab V yang berjudul Penutup. Bab terakhir berisi kesimpulan yang berupa jawaban singkat atas permasalahan penelitian berdasarkan hasil analisis. Pada bagian akhir, akan disampaikan saran yang diharapkan dapat membantu memecahkan permasalahan dan/atau kendala- kendala yang dihadapi.