

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara penghasil sumber daya mineral, kegiatan pertambangan telah memberikan kontribusi yang besar bagi pendapatan negara Indonesia<sup>1</sup>, ditunjukkan dari Penerimaan Negara Bukan Pajak mencapai lebih dari 70% untuk sektor nonmigas pada tahun 2020.<sup>2</sup> Akan tetapi hal ini berbanding terbalik dengan kontribusi produk olahan yang didapat dari kegiatan industri ekstraktif<sup>3</sup> sumber daya mineral tersebut. Nikel adalah salah satu sumber daya mineral yang dihasilkan oleh

---

<sup>1</sup> Arif Budimanta, *Pancasilanomics: Jalan Keadilan dan Kemakmuran*, Cet. I, (Jakarta: Megawati Institute & Penjuru Ilmu, 2019), pada bagian pendahuluan menuliskan bahwa "secara umum sumber-sumber pemasukan negara masih berasal dari kebaikan alam. Setelah *oil boom* mereda, pada 1980-an, pendapatan negara sebagian berasal dari produk-produk kehutanan. Di penghujung Orde Baru hingga saat ini, penerimaan negara masih dari komoditas alam, yakni sawit dan batubara. Dari waktu ke waktu hingga hari ini ekonomi Indonesia masih digerakkan oleh komoditas alam."

<sup>2</sup> Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia (a), *Grand Strategy Mineral dan Batubara: Arah Pengembangan Hulu Hilir Mineral Utama dan Batubara Menuju Indonesia Maju*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, 2021), Hal. 3.

<sup>3</sup> Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2010 yang telah dicabut dengan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020, memberikan definisi industri ekstraktif adalah segala kegiatan yang mengambil sumber daya alam yang langsung dari perut bumi berupa mineral, batubara, minyak bumi dan gas bumi, selain itu Peter D. Cameron dan Michael C. Stanley dalam buku "*Oil, Gas, and Mining: A Sourcebook for Understanding the Extractive Industries*," menuliskan "*The oil, gas, and mining - or extractives - industries, or "extractives," have sufficient common characteristics to justify a unified assessment: the resources are taken from below the surface of land or seabed by human efforts and converted into sustainable opportunities.*" masih dalam buku yang sama mereka juga menuliskan bahwa "*The strategic character and macroeconomic significance of the extractive industries (EI) is not in doubt. They concern economically crucial natural resources - oil, gas, and minerals - located underground or beneath water and capable of being extracted and marketed by human endeavor. Their extensive applications in the modern, globalized economy are well known. Looking ahead, minerals from hard-rock mining will provide critically important materials for more sustainable economies of the future.*" Salah satu ciri daripada industri ekstraktif adalah sumber daya alam yang menjadi bahan baku industri ini adalah sumber daya alam yang tidak terbarukan.

Indonesia, dan karena jumlah produksinya, Indonesia termasuk ke dalam sepuluh besar negara penghasil nikel di dunia menurut data dari *U.S. Geological Survey* berikut:

	Mine production		Reserves <sup>5</sup>
	2020	2021 <sup>e</sup>	
United States	16,700	18,000	6340,000
Australia	169,000	160,000	721,000,000
Brazil	77,100	100,000	16,000,000
Canada	167,000	130,000	2,000,000
China	120,000	120,000	2,800,000
Indonesia	771,000	1,000,000	21,000,000
New Caledonia <sup>8</sup>	200,000	190,000	NA
Philippines	334,000	370,000	4,800,000
Russia	283,000	250,000	7,500,000
Other countries	373,000	410,000	20,000,000
World total (rounded)	2,510,000	2,700,000	>95,000,000

Gambar 1.1.  
Data Produksi Tambang Nikel  
*Sumber: U.S. Geological Survey, 2022*

Data produksi yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut “Kementerian ESDM”) menunjukkan bahwa produksi bijih nikel pada tahun 2016 hingga tahun 2022 meningkat tiap tahunnya bersamaan dengan meningkatnya jumlah produksi bijih nikel yang telah diolah menjadi nikel matte, Feronikel (untuk selanjutnya disebut “FeNi”) dan *Nickel Pig Iron* (untuk selanjutnya disebut “NPI”) berikut:<sup>4</sup>

Tabel 1.1. Data Produksi Tahun 2016 - 2022

Jenis Produk	Satuan	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (sd Juli)
Nikel Matte	Ribu Ton	78,7	78,0	75,7	72,0	91,7	82,6	47,7
FeNi	Ribu Ton	89,4	314,6	573,2	1.151,7	1.480,0	1.589,9	295,3
NPI	Ribu Ton	770,7	542,1	324,0	781,0	860,5	703,6	- 0
Bijih Nikel	Juta Ton	26,0	22,1	61,0	61,0	52,7	71,4	47,4

<sup>4</sup> Wawancara lisan dengan Henry Juliyanto pada tanggal 16 September 2022.

Tabel 1.2. Data Ekspor Tahun 2016 - 2022

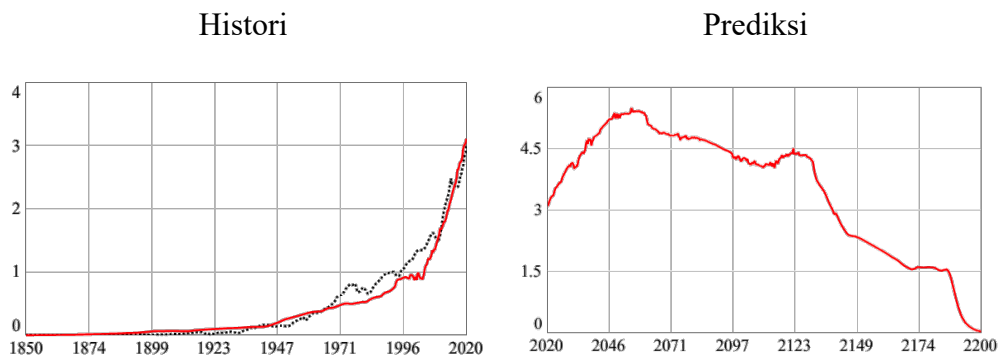
Jenis Produk	Satuan	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (sd Juli)
Nikel Matte	Ribu Ton	79,0	76,7	75,7	71,3	72,8	69,2	35,5
FeNi	Ribu Ton	89,4	243,4	573,2	1.080,7	1.240,8	1.045,8	182,4
NPI	Ribu Ton	770,7	192,6	324,0	167,0	267,6	32,8	- 0
Bijih Nikel	Juta Ton	- 0	4,9	20,1	30,2	- 0	- 0	- 0

Tabel 1.3. Data Penjualan Domestik Tahun 2016 - 2022

Jenis Produk	Satuan	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (sd Juli)
Nikel Matte	Ribu Ton	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0	- 0
FeNi	Ribu Ton	- 0	71,2	- 0	435,9	262,1	- 0	- 0
NPI	Ribu Ton	- 0	349,6	- 0	- 0	413,6	508,0	- 0
Bijih Nikel	Juta Ton	14,8	21,0	11,9	21,6	43,5	73,0	48,1

Peningkatan jumlah produksi produk pemurnian mineral nikel tersebut diikuti dengan meningkatnya ekspor produk olahan, sedangkan penjualan domestik produk olahan mineral nikel tidaklah signifikan. Data pada tahun 2016 menunjukkan bahwa produksi NPI sejumlah kurang lebih 770,7 ribu ton seluruhnya telah diekspor, sama sekali tidak ada penjualan domestik terhadap produk NPI tersebut. Selain itu, peningkatan produksi bijih nikel dari tahun 2016 sejumlah kurang lebih 26 juta ton menjadi sejumlah 71,4 juta ton dalam waktu lima tahun. Tingginya jumlah produksi bijih nikel akan membuat laju deplesi<sup>5</sup> cadangan menjadi sangat tinggi. Sumber daya mineral nikel diperkirakan akan habis dalam waktu satu abad (tahun 2200). Perbandingan jumlah produksi bijih nikel dengan harga nikel global terlihat dalam gambar berikut:

<sup>5</sup> Deplesi artinya : 1. *n EK* kerugian akibat hilangnya atau berkurangnya nilai barang modal; 2. *n* kehabisan, penipisan; 3. *n Min* keausan sumber alam, terutama tambang. (<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/depleksi>)



Gambar 1.2.  
Perbandingan Produksi dan Harga Nikel Global  
Sumber: Springer, 2021

Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia, juga turut andil dalam tingginya laju deplesi mineral nikel tersebut. Pengaturan hukum industri ekstraktif di Indonesia yang belum jelas semakin memperburuk keadaan. Tumpang tindih<sup>6</sup> pengaturan industri pengolahan dan pemurnian mineral nikel yang berada pada dua kementerian yang berbeda, yaitu Kementerian ESDM dan Kementerian Perindustrian Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut “Kemenperin”). Guna meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama untuk pemulihan ekonomi saat ini, optimalisasi dan percepatan pengaturan kewajiban pengolahan dan pemurnian dalam rangka peningkatan nilai tambah sumber daya mineral nikel sangat dibutuhkan.

Amanat konstitusi yang mengatur sumber daya alam dimuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.<sup>7</sup> Nikel sebagai salah

<sup>6</sup> Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, 2017), Hal. 3, menuliskan: Tumpang Tindih (*Overlapping*) artinya untuk isu yang sama diatur oleh banyak peraturan perundang-undangan. Bahkan dalam satu Kementerian/Lembaga terdapat beberapa peraturan untuk mengatur isu yang sama.

<sup>7</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

satu sumber daya alam yang tidak terbarukan<sup>8</sup> merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan pada waktunya akan habis terkuras, sudah seharusnya pengelolaannya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk memperoleh sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Implementasi konsep penguasaan oleh negara yang bersumber dari prinsip kedaulatan rakyat<sup>9</sup> ini, antara lain dituangkan dalam bentuk pengaturan Hukum Sumber Daya Alam,<sup>10</sup> untuk sumber daya mineral nikel lebih lanjut dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara (untuk selanjutnya disebut “UU Minerba 2009”). Landasan filosofis Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 pun dinyatakan ulang dalam Konsideran huruf a UU Minerba 2009 yang menyebutkan:

---

<sup>8</sup> Peter D. Cameron dan Michael C. Stanley, *Oil, Gas, and Mining: A Sourcebook For Understanding The Extractive Industries*, (Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2017), Hal. 41. Menuliskan "*By the nature, oil, gas, and mining resources are nonrenewable. They will eventually be exhausted. This distinguishes these industries from most, perhaps all others and presents policy makers with a number of important issues, ranging from decisions on optimal rates of exploration, development, and exploitation (through fiscal regime design) to appropriate frameworks for macroeconomic planning. It can encourage fiscal discipline and long-term planning about how much of the resource wealth to consume and how much to save or invest.*"

<sup>9</sup> Bahwa dengan memandang UUD 1945 sebagai suatu sistem sebagaimana dimaksud, maka penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin "*dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*". Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I., *Laporan Tim Analisa Dan Evaluasi Hukum Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam (UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2008), Hal. 13.)

<sup>10</sup> Hukum Sumber Daya Alam merupakan hukum yang mengkaji hubungan antara negara dengan sumber daya alam atau hubungan antara negara dengan warga negara dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam. (Salim HS, *Pengantar Hukum Sumber Daya Alam*, Ed. 1, Cet. 1, (Depok: Rajawali Pers, 2018), Hal. 5). Marsel Selamat, *Hukum Sumber Daya Alam Indonesia: Dari Era Kolonial Sampai Otonomi Daerah*, (Malang: Setara Press, 2018), Hal. 10, menuliskan bahwa Hukum Sumber Daya Alam adalah keseluruhan pranata hukum yang meletakkan dasar, dan menjadi acuan dalam kebijakan pengaturan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam, baik hayati maupun nonhayati, yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem, dalam rangka mencapai kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.



“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.”

Kemakmuran dan kesejahteraan secara berkeadilan ini harus dapat dirasakan oleh bangsa Indonesia pada umumnya dan bukan hanya bagi pelaku usaha pertambangan, begitu pula dengan pemanfaatan sumber daya mineral nikel adalah untuk meningkatkan kesejahteraan bangsa Indonesia dan bukan bangsa lain.

UU Minerba 2009 sesuai dengan amanat konstitusi dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (untuk selanjutnya disebut “Tap MPR No. IX/MPR/2001”),<sup>11</sup> menjadi momentum pembaharuan hukum pertambangan di Indonesia. Pembaruan tersebut dimulai dengan mencabut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (untuk selanjutnya disebut “UU Pertambangan 1967”). Pada rezim UU Pertambangan 1967, untuk melakukan usaha pertambangan maka pelaku usaha pertambangan wajib memiliki Kuasa Pertambangan.<sup>12</sup> Kuasa Pertambangan

---

<sup>11</sup> Pasal 7 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 menyebutkan bahwa "Menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dengan menjadikan Ketetapan ini sebagai landasan dalam setiap pembuatan kebijakan; dan semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini harus segera dicabut, diubah, dan/atau diganti. Boedi Harsono dalam Kata Pengantar Edisi 2002 Cetakan ke-15 daripada buku "Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah", menuliskan: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 menetapkan prinsip-prinsip pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta arah kebijakannya, dengan menugaskan kepada DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaannya serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan tersebut...TAP MPR tersebut menyatakan, bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang saling tumpang tindih dan bertentangan, maka diperintahkan untuk diadakan "pembaruan". "Pembaruan" mengandung arti perubahan atau penggantian sesuatu yang dinilai kurang atau tidak baik.

<sup>12</sup> Kuasa pertambangan merupakan wewenang yang diberikan kepada badan/perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. Dikutip dari Pasal 2 huruf i Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

memberikan wewenang untuk melakukan usaha pertambangan, akan tetapi tidak memberikan hak kepemilikan atas hasil pertambangan kepada pemegangnya, karena pemilik bahan galian tambang di dalam perut bumi Indonesia adalah Bangsa Indonesia. Maka dari itu, Pemegang Kuasa Pertambangan yang seharusnya diberikan upah berdasarkan hasil kerjanya, namun karena Negara tidak memiliki cadangan keuangan untuk membayarnya, hanya dapat dilakukan dengan cara terbalik dimana para pelaku usaha pertambangan membayar royalti sesuai dengan hasil tambang yang dihasilkan.<sup>13</sup> Pemberian Kuasa Pertambangan dan pengenaan royalti ini merupakan bentuk kedaulatan Negara atas sumber daya alam,<sup>14</sup> yang linear dengan amanat konstitusi dimana hak penguasaan atas sumber daya alam berada di tangan Negara. Adapun pengaturan mengenai perjanjian karya yang tertuang dalam Pasal 10<sup>15</sup> UU Pertambangan 1967, sebagai dasar untuk kontrak

---

<sup>13</sup> Hal ini dikemukakan Jogi Tjiptadi dalam *Kebijakan Mineral dari Masa Kolonial Hingga Era Reformasi* sebagaimana dikutip dalam Tri Hayati, *Perizinan Pertambangan Di Era Reformasi Pemerintahan Daerah: Studi Tentang Perizinan Pertambangan Timah Di Pulau Bangka*, Ed. Pertama, Cet. 1, (Depok: Badan Penerbit FHUI, 2012), Hal. 80.

<sup>14</sup> Kedaulatan atas sumber daya alam merupakan hak dasar untuk menentukan nasib sendiri atas potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh sebuah negara. Sumber daya alam merupakan unsur penting bagi sebuah negara untuk dapat meningkatkan perekonomian dan pembangunannya, sehingga penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam secara bijak merupakan syarat penting bagi eksistensi sumber daya alam yang memiliki manfaat optimal bagi kesejahteraan dan kemakmuran sebuah negara. Kedaulatan sumber daya alam tidak hanya menjadi perhatian dalam negeri, namun secara internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah mengeluarkan resolusi, yaitu 1962 *General Assembly Resolution 1803 on Permanent Sovereignty over Natural Resource* (Resolusi PBB 1803 XVII) 14 Desember 1962) yang menjadi dasar bagi negara-negara di dunia sebagai pelaksanaan hak atas pembangunan dan hak atas kedaulatan permanen negara untuk mengelola dan mengatur sumber-sumber daya alamnya. (Ahmad Redi, *Hukum Pertambangan Indonesia*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), Hal. 18)

<sup>15</sup> Republik Indonesia (a), *Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, UU No. 11 Tahun 1967, LN No. 22 Tahun 1967, TLN No. 2831, Pasal 10 menyebutkan: (1) Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan. (2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor seperti yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri. (3) Perjanjian karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 Undang-undang ini dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

karya dengan pihak modal dalam negeri maupun dengan modal asing,<sup>16</sup> diharapkan dapat menarik modal serta teknologi untuk pengelolaan sumber daya alam sehingga dapat tercapai dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pada nyatanya, Kontrak Karya ini merupakan perjanjian tertulis<sup>17</sup> antara Pemerintah Indonesia dengan kontraktor dalam mengusahakan pertambangan mineral, yang mana memberikan hak pengusahaan (*economic right*) kepada para kontraktor untuk melaksanakan usahanya sejak tahap penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, sampai ke penjualan hasil usahanya. Sekilas hal ini menjadi kebanggaan bagi Bangsa Indonesia karena dari jumlah devisa yang diterima dari kegiatan ekspor barang tambang sangat besar, akan tetapi sejatinya hal ini sangat ironis, produk olahan barang tambang yang diekspor itu kita beli lagi dengan harga mahal sehingga membuang devisa yang lebih banyak. Selain itu, rezim kontrak bagi hasil tersebut menempatkan pola hubungan kemitraan antara pemerintah dan investor. Tri Hayati berpendapat bahwa sistem kontrak tersebut justru menempatkan posisi pemerintah sejajar dengan posisi investor, yang berakibat pemerintah akan berada dalam posisi lemah jika terjadi sengketa melalui arbitrase internasional sehingga aset negara bisa terancam.<sup>18</sup> Harapan konstitusi yang dibuat para pendiri bangsa kita tidak tercapai karena paradigma pengelolaan sumber daya alam yang selama ini hanya “gali-

---

<sup>16</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing merupakan pintu masuk awal bagi pengaturan investasi asing membolehkan kepemilikan saham seluruh atau sebagian bagi asing, dapat pula dilakukan dengan bentuk perusahaan patungan antara perusahaan asing dengan perusahaan dalam negeri. (Ahmad Redi, *Hukum Pertambangan Indonesia*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), Hal. 50)

<sup>17</sup> Kontrak Karya sebagai perjanjian tertulis karenanya karakteristik perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320, Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata juga berlaku pada Kontrak Karya sehingga secara teoritis dan yuridis dikenai 3 (tiga) asas yang satu dengan yang lainnya saling berkaitan, yakni asas konsensualisme (*the principle of consensualism*), asas kekuatan mengikat kontrak (*the principle of the binding force of contract*), dan asas kebebasan berkontrak (*principle of freedom of contract*). (Ahmad Redi, *Hukum Pertambangan Indonesia*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), Hal. 80). Sebagaimana suatu perjanjian, dalam hal salah satu pihak wanprestasi maka memberikan hak kepada pihak lainnya untuk melakukan gugatan pemenuhan prestasi.

<sup>18</sup> Disampaikan oleh Tri Hayati pada acara "Bedah Putusan Mahkamah Konstitusi dan Analisis Bentuk Kelembagaan Sektor Hulu Migas yang ideal," di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, pada tanggal 28 Januari 2013.



ekspor” dan tidak memberi nilai tambah.<sup>19</sup> Hal yang sama disampaikan oleh Kwik Kian Gie dalam harian Kompas, bahwa sejak tahun 1967, sumber daya mineral kita sudah “dihabisi” korporat-korporat raksasa asing dan perseorangan Indonesia swasta.<sup>20</sup>

UU Minerba 2009 dengan semangat pembaruan dan penataan kembali kegiatan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan, menjadi dasar perubahan paradigma pengelolaan mineral dan batubara di Indonesia, dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pelayannya 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 eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan Pemerintah dan pemerintah daerah.
4. Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.
5. Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.
6. Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.<sup>21</sup>

Sejak diundangkan UU Minerba 2009, sistem Kontrak Karya sudah tidak ada lagi dan diubah menjadi sistem perizinan, sehingga Pemerintah tidak lagi berada dalam

---

<sup>19</sup> Simon Fellix Sembiring, *Satu Dekade Nasionalisme Pertambangan: Mengungkap Karut-marutnya Implementasi UU Minerba dan Divestasi Freeport yang Penuh Jebakan*, (Jakarta: Gatra Pustaka, 2019), Hal.36-37.

<sup>20</sup> Kwik Kian Gie, "Hilirisasi Nikel dan Kisah SDA Kita," Kompas (22 September 2021) : 6.

<sup>21</sup> Republik Indonesia (b), *Undang-Undang tentang Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara*, UU No. 4 Tahun 2009, LN No. 4 Tahun 2009, TLN No. 4959, Bagian Umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

posisi yang sejajar dengan pelaku usaha pertambangan akan tetapi menjadi pihak otoritas yang memberikan izin kepada pelaku usaha pertambangan. Tri Hayati berpendapat bahwa pola hubungan kemitraan antara pemerintah dan investor yang tertuang dalam bentuk Kontrak Karya tersebut justru menempatkan posisi pemerintah sejajar dengan investor. Akibatnya, Pemerintah seringkali berada dalam posisi yang lemah jika terjadi sengketa melalui arbitrase internasional dan aset negara bisa terancam. Konsep Izin Usaha Pertambangan (untuk selanjutnya disebut "IUP") dalam rezim pertambangan mineral dan batubara lebih cenderung disebut konsesi, dengan pemberian IUP, maka terdapat lampiran hak dan kewajiban pemegang izin. Pada intinya IUP merupakan suatu bentuk konsesi, yang disesuaikan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945.<sup>22</sup> Pengaturan kewajiban-kewajiban baru seperti kewajiban divestasi, kewajiban peningkatan nilai tambah, kewajiban pemurnian dan pengolahan dalam negeri, kewajiban reklamasi dan pascatambang, kewajiban pemenuhan pasar dalam negeri dan lain sebagainya, merupakan wujud nasionalisme sumber daya alam<sup>23</sup> yang pada tataran praktisnya mengikuti perkembangan perusahaan pertambangan yang telah memasuki era globalisasi.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Wawancara lisan dengan Tri Hayati, pada tanggal 19 Mei 2022.

<sup>23</sup> Fifi Junita, (2015). "The Foreign mining investment regime in Indonesia: regulatory risk under resource nationalism policy and how international investment treaties provide protection," *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 33:3, 241-265, <https://doi.org/10.1080/02646811.2015.1057028>, menuliskan bahwa "The basic essence of resource nationalism is to increase state control over the natural resources. This includes mineral beneficiation through some major policies reform, including but not limited to the divestment requirements for foreign investors, the obligation to establish domestic mineral processing and refining/smelting, the export ban of raw minerals, and high export taxes for raw minerals." Selain itu, Anthony Bebbington, Et. All., dalam bukunya yang berjudul "Governing Extractive Industries: Politics, Histories, Ideas, First Edition," (United Kingdom: Oxford University Press: 2018), Hal. 207, menuliskan pengertian dari nasionalisme sumber daya alam bahwa "Resource nationalism is the notion that natural resources should be managed above all for the needs of 'the nation', and therefore should be controlled by the state for 'the people'.

<sup>24</sup> Era globalisasi ditandai dengan adanya persaingan bebas atas dasar kemajuan teknologi, informasi pertambangan, daya tarik investasi dan isu lingkungan hidup, serta demokratisasi yang sudah menjadi tuntutan dunia usaha. (Ahmad Redi, *Hukum Pertambangan Indonesia*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), Hal. 76)

Peningkatan nilai tambah nikel serta kewajiban pemurnian dan pengolahan dalam negeri sebagai kewajiban baru yang diatur oleh UU Minerba 2009 termuat dalam Pasal 102, Pasal 103 dan Pasal 104 UU Minerba 2009. Pasal 102 UU Minerba 2009 menyebutkan bahwa:

Pemegang IUP dan IUPK<sup>25</sup> wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara.<sup>26</sup>

Kewajiban untuk peningkatan nilai tambah ini menjadi satu kesatuan dalam kegiatan pertambangan, begitu juga dengan kewajiban pengolahan dan pemurnian sebagaimana tertuang dalam Pasal 103 UU Minerba 2009:

- (1) Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi<sup>27</sup> wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.
- (2) Pemegang IUP dan IUPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengolah dan memurnikan hasil penambangan dari pemegang IUP dan IUPK lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai peningkatan nilai tambah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 serta pengolahan dan pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.<sup>28</sup>

Implementasi daripada kewajiban pengolahan dan pemurnian juga diatur lebih lanjut dalam Pasal 104 UU Minerba 2009 berikut:

- (1) Untuk pengolahan dan pemurnian, pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan kerja sama dengan badan usaha, koperasi, atau perseorangan yang telah mendapatkan IUP atau IUPK.

---

<sup>25</sup> Republik Indonesia (b), *Op.Cit.*, Pasal 1 Angka 11 menyebutkan: Izin Usaha Pertambangan Khusus, yang selanjutnya disebut dengan IUPK, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

<sup>26</sup> Nilai tambah dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk meningkatkan produk akhir dari usaha pertambangan atau pemanfaatan terhadap mineral ikutan. Dikutip dari Penjelasan Pasal 102 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

<sup>27</sup> Republik Indonesia (b), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 9, menyebutkan IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi, sedangkan IUPK Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

<sup>28</sup> 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. Dikutip dari Penjelasan Pasal 103 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

- (2) IUP yang didapat badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah IUP Operasi Produksi Khusus untuk pengolahan dan pemurnian yang dikeluarkan oleh Menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Pemegang IUP dan IUPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang melakukan pengolahan dan pemurnian dari hasil penambangan yang tidak memiliki IUP, IPR, atau IUPK.

Kegiatan peningkatan nilai tambah melalui pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan bukan merupakan hal yang baru dalam kegiatan usaha pertambangan. Pada waktu menjelang berakhirnya Perang Dunia II, perusahaan Jepang Sumitomo Metal Mining telah membangun pabrik nikel yang memproduksi nikel matte di Pomalaa, tetapi dihancurkan oleh pasukan Sekutu.<sup>29</sup> Sejarah peraturan perundang-undangan di sektor pertambangan memperlihatkan bahwa pemerintah Indonesia telah menyadari pentingnya kegiatan pengolahan dan pemurnian sebagai salah satu bagian daripada usaha pertambangan untuk mendukung kemajuan industri. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1960 Tentang Pertambangan (untuk selanjutnya disebut “Perppu No 37 Tahun 1960”) yang diundangkan pada tanggal 14 Oktober 1960, dalam pertimbangannya menyebutkan bahwa bahan-bahan galian mempunyai arti yang penting sebagai unsur guna pembangunan berbagai cabang industri dan sebagai bahan-bahan yang langsung diperlukan rakyat. Begitu pun dengan UU Pertambangan 1967 yang diundangkan pada tanggal 2 Desember 1967, dalam penjelasan Pasal 15 menyebutkan bahwa pengolahan dan pemurnian sejauh mungkin harus diusahakan untuk dilakukan di dalam negeri. Bahkan sebagai wujud daripada wewenang pengolahan dan pemurnian tersebut diberikan kuasa pertambangan pengolahan dan pemurnian.<sup>30</sup> Selain itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1986 Tentang

---

<sup>29</sup> Djoko Darmono (Ed), *Mineral dan Energi Kekayaan Bangsa: Sejarah Pertambangan dan Energi Indonesia*, (Jakarta: Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 2009), Hal. 77.

<sup>30</sup> Republik Indonesia (c), *Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, PP No. 32 Tahun 1969, LN No. 22 Tahun 1967, TLN No. 2831, Pasal 11.

Kewenangan Pengaturan, Pembinaan dan Pengembangan Industri (untuk selanjutnya disebut “PP No 17 Tahun 1986”) telah mengatur bahwa kewenangan pembinaan dan pengembangan industri tertentu termasuk pemberian izin usaha industri diserahkan kepada menteri lainnya, salah satunya adalah pengolahan bijih nikel menjadi ingot nikel yang diserahkan kepada Menteri Pertambangan dan Energi.<sup>31</sup> Walaupun demikian, tetap saja Indonesia ketinggalan untuk mengikuti tren perkembangan sektor pertambangan karena iklim investasi yang tidak mendukung.<sup>32</sup>

Perkembangan selanjutnya UU Minerba 2009 yang diundangkan pada tanggal 12 Januari 2009, mendapat tanggapan yang baik dari investor asing, yang mana membuka peluang bagi investasi asing untuk ikut serta dalam usaha pertambangan. Hak investor baru diakui dan dilindungi secara hukum apabila memenuhi persyaratan dan melaksanakan kewajibannya sebagaimana telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>33</sup> Hal ini berbanding terbalik dengan kewajiban baru bagi perusahaan tambang untuk melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri, tidak mendapatkan tanggapan yang baik.<sup>34</sup> Pengaturan kewajiban pengolahan dan pemurnian sebagai pelaksanaan kewajiban peningkatan nilai tambah ini masih bersifat renegosiasi,<sup>35</sup> terlihat dari peraturan pelaksanaannya yang beberapa kali diubah. Bermula dari bentuk larangan penjualan bijih mineral untuk semua jenis mineral ke luar negeri sebagaimana

---

<sup>31</sup> Republik Indonesia (d), *Peraturan Pemerintah Tentang Kewenangan Pengaturan, Pembinaan dan Pengembangan Industri*, PP No. 17 Tahun 1986, LN No. 23 Tahun 1986, TLN No. 3330, Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 9).

<sup>32</sup> The World Bank, (2009). "*Indonesia Development Policy Review: Enhancing Government Effectiveness in a Democratic and Decentralized Indonesia*," menuliskan bahwa "*The main reason Indonesia is missing out on the global oil, gas and mining resource boom appears to be its investment climate. It remains comparatively unattractive to international resource companies because of its complex bureaucracy and the high degree of uncertainty surrounding policies and regulations.*"

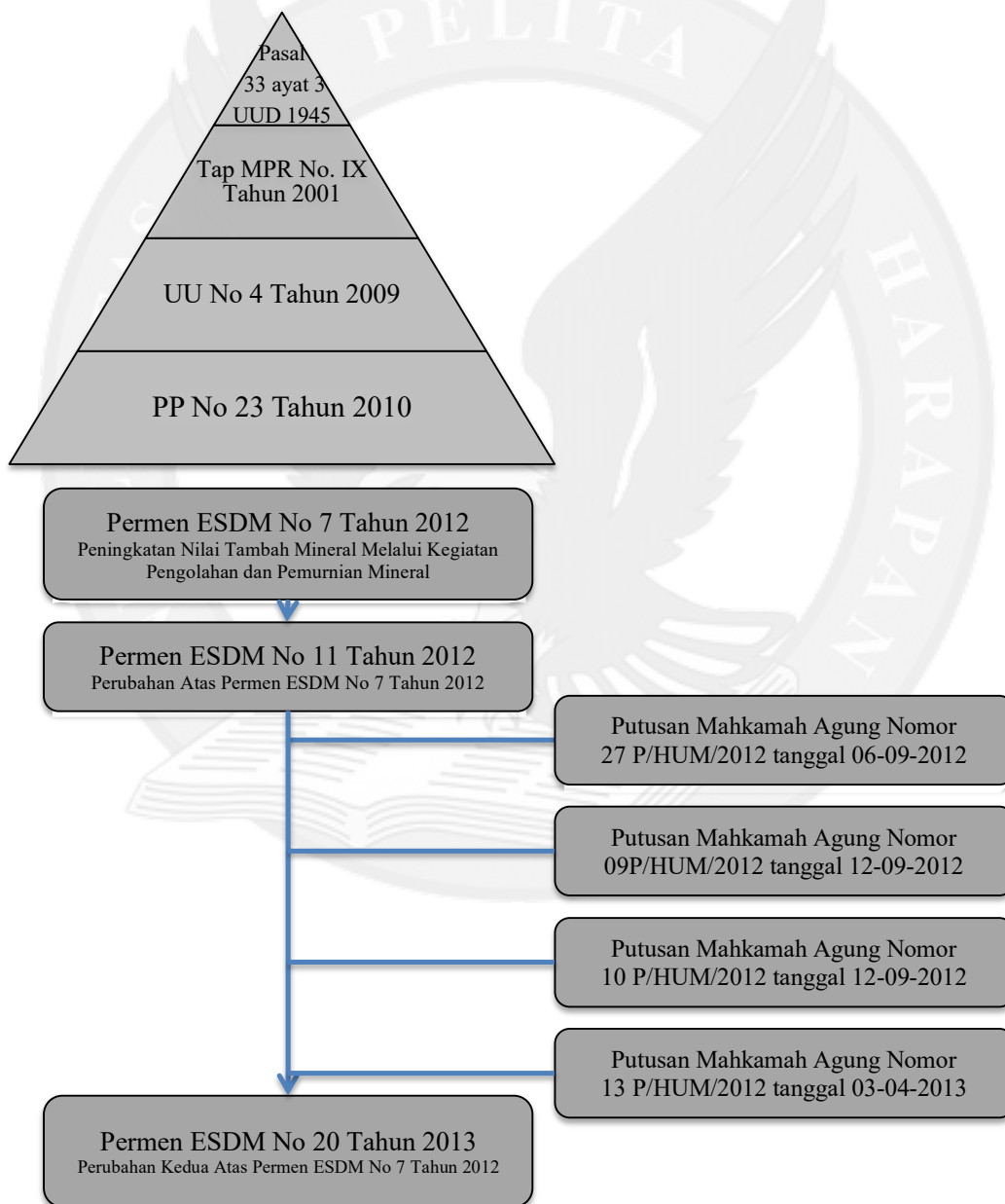
<sup>33</sup> Busyra Azheri, *Prinsip Pengelolaan Mineral Dan Batu Bara: Kajian Filosofis Terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009*, Ed. 1, Cet. 1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), Hal. 64.

<sup>34</sup> Yulia Levashova, et. all., *Bridging the Gap Between International Investment Law and the Environment*, (The Hague, the Netherlands: Eleven International Publishing, 2016), Hal. 400-401.

<sup>35</sup> Tri Hayati (a), *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*, Cet. 1, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015), Hal. 117.



ternyata dalam Pasal 21 Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral (untuk selanjutnya disebut “Permen ESDM”) Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral, hingga pemberian rekomendasi untuk penjualan bijih mineral yang telah memenuhi persyaratan tertentu ke luar negeri, sebagaimana diatur dalam Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2012. Pengaturan larangan ekspor dapat dan gugatannya digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.3.  
Ilustrasi Permen ESDM No 7 Tahun 2012

Pasal 21A Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2012 menyebutkan:

- (1) Pemegang IUP Operasi Produksi dan IPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dapat menjual bijih (*raw material* atau *ore*) mineral ke luar negeri apabila telah mendapatkan rekomendasi dari Menteri c.q. Direktur Jenderal.
- (2) Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setelah Pemegang IUP Operasi Produksi dan IPR memenuhi persyaratan antara lain:
  - a. status IUP Operasi Produksi dan IPR *Clear and Clean*;
  - b. melunasi kewajiban pembayaran keuangan kepada Negara;
  - c. menyampaikan rencana kerja dan/atau kerjasama dalam pengolahan dan/atau pemurnian mineral di dalam negeri; dan
  - d. menandatangani pakta integritas.<sup>36</sup>

Permen ESDM yang mengatur mengenai larangan penjualan bijih mineral ke luar negeri ini pun telah beberapa kali diajukan uji materiil ke Mahkamah Agung Republik Indonesia, antara lain pada tanggal 6 September 2012 Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam putusannya mengabulkan sebagian permohonan uji materiil dan menyatakan bahwa Pasal 21A Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2012 tidak mempunyai kekuatan hukum.<sup>37</sup> Selanjutnya, pada tanggal 12 September 2012 Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam dua putusannya yaitu Putusan Mahkamah Agung Nomor 09P/HUM/2012 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 10 P/HUM/2012, menyatakan bahwa Pasal 21 Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2012 telah bertentangan<sup>38</sup> dengan UU Minerba 2009, begitu pula dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 13 P/HUM/2012 tertanggal 3 April 2013.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Republik Indonesia (e), *Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 07 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral*, Permen ESDM No. 11 Tahun 2012, BNRI No. 534 Tahun 2012, Pasal 21A.

<sup>37</sup> Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No.27 P/HUM/2012 tanggal 6 September 2012.

<sup>38</sup> Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 09 P/HUM/2012 tanggal 12 September 2012 dan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 10 P/HUM/2012 tanggal 12 September 2012.

<sup>39</sup> Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 13 P/HUM/2012 tanggal 3 April 2013.

Pada tanggal 1 Agustus 2013, pemerintah kembali melakukan perubahan terhadap Permen ESDM Nomor 7 Tahun 2012 tersebut melalui Permen ESDM Nomor 20 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 07 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral, yang mana menghapus ketentuan mengenai larangan penjualan bijih mineral ke luar negeri dan memberikan batas waktu penjualan bijih mineral hingga tanggal 12 Januari 2014.<sup>40</sup> Akan tetapi, pada tanggal 11 Januari 2014 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, yang mana memperbolehkan pemegang kontrak karya yang telah melakukan kegiatan pemurnian maupun pemegang IUP Operasi Produksi yang telah melakukan kegiatan pengolahan, untuk melakukan penjualan ke luar negeri dalam jumlah tertentu.<sup>41</sup> Perubahan Peraturan Pemerintah tersebut ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Permen ESDM Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral Ke Luar Negeri Hasil Pengolahan Dan Pemurnian,

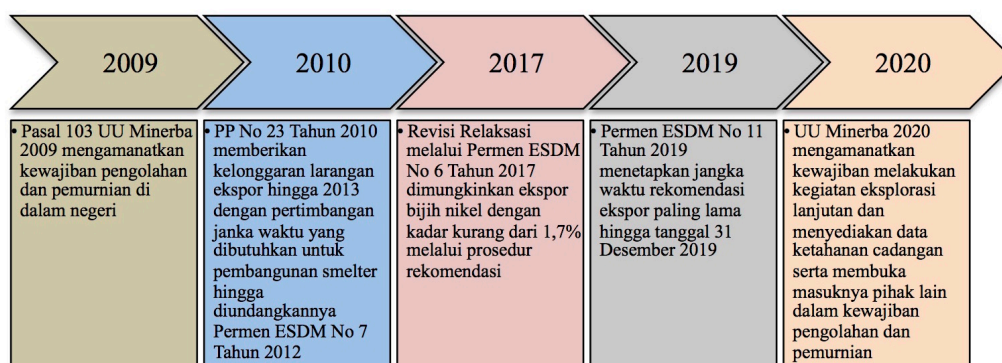
---

<sup>40</sup> Republik Indonesia (f), *Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 07 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral*, Permen ESDM No. 20 Tahun 2013, BNRI No. 993 Tahun 2013, Pasal 21A menyebutkan "(1) Pemegang IUP Operasi Produksi dan IPR dapat menjual bijih (raw material atau ore) mineral ke luar negeri sampai dengan tanggal 12 Januari 2014 sesuai dengan ketentuan Pasal 112 angka 4 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. (1a) Untuk dapat menjual bijih (raw material atau ore) mineral ke luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemegang IUP Operasi Produksi dan IPR harus mendapatkan persetujuan ekspor dari Menteri Perdagangan atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari Menteri. (2) Rekomendasi Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) diberikan setelah Pemegang IUP Operasi Produksi dan IPR memenuhi persyaratan antara lain: a. status IUP Operasi Produksi dan IPR Clear and Clean; b. melunasi kewajiban pembayaran keuangan kepada Negara; c. menyampaikan rencana kerja dan/atau kerja sama dalam pengolahan dan/atau pemurnian mineral di dalam negeri; dan d. menandatangani pakta integritas."

<sup>41</sup> Republik Indonesia (g), *Peraturan Pemerintah Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara*, PP No. 1 Tahun 2014, LN No. 1 Tahun 2014, TLN No. 5489, Pasal I.

mengatur bahwa pemegang IUP Operasi Produksi nikel maupun IUPK Operasi Produksi nikel dapat melakukan penjualan nikel dengan kadar <1.7% ke luar negeri dalam jumlah tertentu setelah mendapatkan Persetujuan Ekspor dari Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan.<sup>42</sup>

Untuk penjualan nikel ke luar negeri, barulah pada tanggal 28 Agustus 2019 jangka waktu rekomendasinya dibatasi hingga tanggal 31 Desember 2019 baik untuk rekomendasi yang sudah terbit maupun untuk rekomendasi yang akan terbit,<sup>43</sup> yang mana berarti mulai tahun 2020 tidak akan lagi adanya penjualan nikel ke luar negeri.<sup>44</sup> Ilustrasi relaksasi pengaturan larangan ekspor bijih nikel dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.4.  
Ilustrasi Relaksasi Pengaturan Larangan Ekspor Bijih Nikel

Pemberhentian pemberian rekomendasi penjualan bijih nikel keluar negeri ini merupakan salah satu kebijakan yang ditujukan menjaga cadangan nikel di tanah

<sup>42</sup> Republik Indonesia (ad), *Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Tentang Tata Cara Dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral Ke Luar Negeri Hasil Pengolahan Dan Pemurnian*, Permen ESDM No 6 Tahun 2017, BNRI No. 99 Tahun 2017, Pasal 2 ayat (3).

<sup>43</sup> Republik Indonesia (h), *Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Pertambangan Mineral Dan Batubara*, Permen ESDM No. 11 Tahun 2019, BNRI No. 984 Tahun 2019, Pasal 62A.

<sup>44</sup> Berita Hukum Online, "*Larangan Ekspor Nikel Berisiko Timbul Ketidakpastian Hukum*", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d952d7986e38/larangan-ekspor-nikel-berisiko-timbul-ketidakpastian-hukum/>, tanggal 3 Oktober 2019.

air.<sup>45</sup> Hal ini sejalan dengan program pemerintah yang mendukung percepatan industri mobil listrik, yang mana dapat diwujudkan dengan fasilitas pemurnian bijih nikel kadar rendah dengan teknologi Hidrometalurgi.<sup>46</sup>

Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menetapkan larangan ekspor bijih nikel ini juga mendapatkan keberatan dari negara-negara Eropa.<sup>47</sup> Hal tersebut dinyatakan dengan gugatan Uni Eropa ke organisasi perdagangan dunia atau *World Trade Organization* (untuk selanjutnya disingkat “WTO”).<sup>48</sup> Pada 22 November 2019, Uni Eropa secara resmi melalui WTO meminta konsultasi dengan Indonesia mengenai berbagai langkah terkait bahan baku tertentu yang diperlukan untuk produksi baja nirkarat, serta skema pembebasan bea masuk lintas sektoral dengan syarat penggunaan barang domestik di atas impor. Nikel merupakan logam dasar hasil pelapukan dari batuan ultrabasa, yang mempunyai ciri khusus untuk anti karat, dan digunakan untuk campuran pembuatan baja.<sup>49</sup> Permintaan Uni Eropa tersebut mencakup tindakan yang diduga sebagai berikut: (a) pembatasan ekspor nikel, termasuk larangan ekspor; (b) kebutuhan pengolahan dalam negeri untuk nikel, bijih besi, kromium dan batubara; (c) kewajiban pemasaran dalam negeri untuk produk

---

<sup>45</sup> Berita Hukum Online, "Ini Alasan BKPM Ingin Ekspor Nikel Segera Dihentikan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dcc4f2bf2204/ini-alasan-bkpm-ingin-ekspor-nikel-segera-dihentikan?page=2>, tanggal 14 November 2019.

<sup>46</sup> Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, "Ekspor Bijih Nikel Tetap Dijalankan Asal Sesuai Aturan Berlaku", <https://kemenperin.go.id/artikel/21208/Ekspor-Bijih-Nikel-Tetap-Dijalankan-Asal-Sesuai-Aturan-Berlaku>, tanggal 12 November 2019.

<sup>47</sup> Muhammad Idris, "Kronologi Larangan Ekspor Bijih Nikel yang Berujung Gugatan Uni Eropa", <https://money.kompas.com/read/2021/01/18/170109026/kronologi-larangan-ekspor-bijih-nikel-yang-berujung-gugatan-uni-eropa?page=all> yang diunduh pada tanggal 17 September 2022.

<sup>48</sup> World Trade Organization (WTO) adalah organisasi perdagangan dunia yang menjalankan sistem perdagangan multilateral dan terdiri dari 164 anggota. Pemerintah Indonesia telah menjadi anggota WTO sejak tahun 1995 dan telah meratifikasi perjanjian WTO melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Segala kebijakan dan peraturan perdagangan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia harus selaras dengan komitmen Pemerintah Indonesia di WTO. Sehingga penting untuk menerapkan *Good Regulatory Practice* dalam proses pembuatan kebijakan dan peraturan perdagangan. [https://ftacenter.kemendag.go.id/wto#:~:text=World%20Trade%20Organization%20\(WTO\)%20adalah,UU%20No.%207%20Tahun%201994.](https://ftacenter.kemendag.go.id/wto#:~:text=World%20Trade%20Organization%20(WTO)%20adalah,UU%20No.%207%20Tahun%201994.) yang diunduh pada tanggal 17 September 2022.

<sup>49</sup> Djoko Darmono (Ed), *Op. Cit.*, Hal. 76.



nikel dan batubara; (d) persyaratan perizinan ekspor nikel; dan (e) skema subsidi yang dilarang.<sup>50</sup> Pada kesempatan tersebut Uni Eropa mengklaim bahwa (a) kebijakan Pemerintah Indonesia yang membatasi ekspor bahan mentah tertentu, termasuk yang memerlukan persyaratan pengolahan dan pemurnian dalam negeri, kewajiban pemasaran dalam negeri, dan persyaratan perizinan ekspor, tidak sesuai dengan Pasal XI:1 GATT 1994<sup>51</sup>, (b) skema subsidi yang dilarang tidak sesuai dengan Pasal 3.1(b) Perjanjian *Subsidies and Countervailing Measures*,<sup>52</sup> dan (c) kegagalan untuk segera mempublikasikan langkah-langkah yang ditentang tidak konsisten dengan Pasal X:1 GATT 1994.

Kewajiban peningkatan nilai tambah dan kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri, serta pengaturan penjualan ke luar negeri tersebut diharapkan dapat mendorong perkembangan pembangunan industri ekstraktif di Indonesia, pada nyatanya justru menimbulkan berbagai polemik hukum yang baru. Pembangunan pabrik pengolahan dan pemurnian (atau yang sering

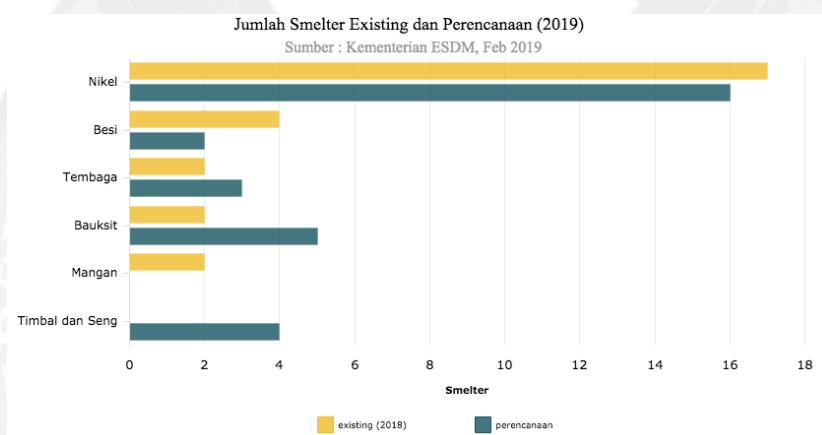
---

<sup>50</sup> World Trade Organization, *Dispute Settlement 592: Indonesia – Measures Relating to Raw Materials*, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds592\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm) yang diunduh pada tanggal 17 September 2022.

<sup>51</sup> Republik Indonesia (ae), *Undang-Undang Tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)*, UU No. 7 Tahun 1994, LN No. 57 Tahun 1994, TLN No. 3564, Penjelasan II. PERSETUJUAN UMUM MENGENAI TARIF DAN PERDAGANGAN, menyebutkan bahwa General Agreement on Tariffs and Trade/GATT (Persetujuan Umum mengenai Tarif dan Perdagangan) merupakan perjanjian perdagangan multilateral dengan tujuan menciptakan perdagangan bebas, adil, dan membantu menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan umat manusia. Sedangkan pada Lampiran 1 A menyebutkan *Agreements on Trade in Goods* (Persetujuan dalam Perdagangan Barang), yang terdiri atas: 1) *General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (Persetujuan mengenai Tarif dan Perdagangan), yang memuat berbagai pengertian pengertian mengenai penafsiran beberapa ketentuan GATT yang berlaku selama ini; 2) *Marrakesh Protocol GATT 1994* (Protokol Marrakesh tentang GATT 1994); 3) *Agreement on Agriculture* (Persetujuan tentang Produk Pertanian); 4) *Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures* (Persetujuan tentang Perlindungan Kesehatan Manusia, Hewan dan Tanaman); 5) *Agreement on Textiles and Clothing* (Persetujuan mengenai Tekstil dan Pakaian Jadi); 6) *Agreement on Technical Barriers to Trade* (Persetujuan tentang Hambatan Teknis di bidang Perdagangan); 7) *Agreement on Trade-Related Investment Measures* (Persetujuan tentang Kebijakan Investasi yang berkaitan dengan Perdagangan); 8) *Agreement on Implementation of Article VI* (Persetujuan tentang Pelaksanaan Pasal VI);

<sup>52</sup> The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures is intended to build on the Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII which was negotiated in the Tokyo Round. [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/ursum\\_e.htm#kAgreement](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#kAgreement) yang diunduh pada tanggal 17 September 2022.

dikenal dengan istilah “*smelter*”<sup>53</sup>) sebagai bentuk hilirisasi dari sektor pertambangan diperkirakan dapat menambah peningkatan pendapatan negara.<sup>54</sup> Pada tahun 2015, Provinsi Sulawesi Tenggara sebagai penghasil tambang nikel telah menerima investasi pabrik *smelter* sebesar USD 3,8 miliar atau sekitar 20,11% dari total keseluruhan nilai investasi secara nasional.<sup>55</sup> Selain itu berdasarkan data dari Kementerian ESDM berikut jumlah pembangunan pabrik *smelter* di Indonesia, yang mana pabrik *smelter* untuk barang tambang nikel sudah melebihi jumlah yang direncanakan.



Gambar 1.5.  
Jumlah *Smelter Existing* dan Perencanaan  
Sumber: Kementerian ESDM, Feb 2019

<sup>53</sup> Smelter itu sendiri adalah sebuah fasilitas pengolahan hasil tambang yang berfungsi kandungan logam seperti timah, nikel, tembaga, emas, dan perak hingga mencapai tingkat yang memenuhi standar sebagai bahan baku produk akhir. Proses tersebut telah meliputi pembersihan mineral logam dari pengotor dan pemurnian. Dikutip dari Berita Industri yang berjudul "Belum bangun Pabrik Smelter, Perusahaan Tambang Dilarang Ekspor", <https://www.kemenperin.go.id/artikel/7247/Belum-Bangun-Pabrik-Smelter,-Perusahaan-Tambang-Dilarang-Ekspor>, 2013.

<sup>54</sup> Hilirisasi mineral adalah kegiatan yang sangat erat kaitannya dengan idealisme konstitusi karena kegiatan hilirisasi mineral dapat meningkatkan nilai tambah yang lebih besar bagi sektor pertambangan, baik dari PNBK maupun pajak. Sehingga hilirisasi mineral dapat memberikan keuntungan yang lebih besar bagi rakyat. Dikutip dari M. Dani Pratama Huzaini dalam Berita Hukum Online, "Meneropong Bisnis Tambang Pasca PP Minerba : Mencermati Konstitusionalitas Kebijakan Hilirisasi Mineral", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58d0dc909c25e/mencermati-konstitusionalitas-kebijakan-hilirisasi-mineral>, Selasa 21 Maret 2017.

<sup>55</sup> Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia (b), "Dampak Pembangunan Smelter di Kawasan Ekonomi Khusus Provinsi Sulawesi Tenggara", Cetakan Pertama, (Jakarta: Pusat Data dan Teknologi Informasi Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral, 2015), Hal. iv.

Salah satu permasalahan faktual yang dihadapi, pembangunan *smelter* memiliki kendala akan kebutuhan sumber daya energi yang besar, sedangkan pada daerah-daerah penghasil tambang bijih nikel<sup>56</sup> tidak memiliki sumber daya energi yang mendukung.<sup>57</sup> *Smelter* memerlukan energi listrik yang besar dan sejauh ini belum ada penyedia listrik termasuk pemerintah yang sanggup memasok listrik sebesar yang diperlukan.<sup>58</sup> Permasalahan faktual lainnya adalah daerah-daerah penghasil tambang juga masih terdapat keterbatasan infrastruktur seperti akses jalan dan pelabuhan.<sup>59</sup> Jalan untuk mengangkut hasil tambang dan hasil olahan, dan pelabuhan untuk mendistribusikan hasil produksi *smelter*. Kebutuhan infrastruktur tersebut gagal disediakan pemerintah, masih terdapat banyak jalan rusak dan pelabuhan yang tidak efisien.<sup>60</sup>

Pasca satu dekade pemberlakuan UU Minerba 2009, pencabutan dan perubahan peraturan pelaksanaan, uji materiil baik ke Mahkamah Agung maupun uji materiil ke Mahkamah Konstitusi telah menunjukkan bahwa permasalahan-permasalahan yuridis akibat pemberlakuan kewajiban peningkatan nilai tambah dan kewajiban pengolahan dan pemurnian di dalam negeri, telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Selanjutnya pada tanggal 10 Juni 2020, UU Minerba 2009

---

<sup>56</sup> Wilda Asmarini, "Ini Daftar Daerah di RI Penyimpan Harta Karun Nikel Terbesar," <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210726143011-4-263686/ini-daftar-daerah-di-ri-penyimpan-harta-karun-nikel-terbesar>, menuliskan di Maluku baik Maluku maupun Maluku Utara terdapat 43% wilayah potensi pembawa mineralisasi dan diperkirakan memiliki cadangan bijih nikel hingga 1,4 miliar ton bijih. Maluku Utara menjadi daerah paling banyak pemegang IUP nikel di kawasan Maluku yaitu 44 IUP dan 1 KK, sementara Maluku hanya terdapat 2 IUP nikel sedangkan di Maluku Utara terdapat satu kawasan industri khusus nikel yakni di Weda Bay, Halmahera Selatan, Maluku Utara.

<sup>57</sup> Adapun, kebutuhan energi atas pembangunan *smelter* dengan kapasitas total 3,5 juta ton pada 2025, dibutuhkan kepastian pasokan energi listrik 11.200 MW dengan asumsi untuk menghasilkan 1.000 ton al ingot membutuhkan 3 MW dan 1.000 ton alumina membutuhkan alumina membutuhkan 0,32 MW. Dikutip dari Media Industri, "Wujudkan Hilirisasi Industri Berbasis SDA", artikel, Media Industri Nomor 01 tahun 2016, Hal. 9.

<sup>58</sup> Keterangan saksi ahli Dr. Ir. Arif S. Siregar dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 10/PUU-XII/2014, tanggal 3 Desember 2014, Hal. 57.

<sup>59</sup> Redaksi Tambang, "Kadin Beberkan Kendala Hilirisasi Mineral Tambang" 7 Februari 2018. <https://www.tambang.co.id/kadin-beberkan-kendala-hilirisasi-mineral-tambang-16541/>

<sup>60</sup> Kompas.com, "Bom Waktu UU Minerba", 11 Maret 2013, <https://money.kompas.com/read/2013/03/11/02234018/nan?page=all>

dilakukan perubahan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (untuk selanjutnya disebut "UU Minerba 2020"). Pasal 102, Pasal 103 dan Pasal 104 UU Minerba 2009 juga dilakukan perubahan. Pasal 102 UU Minerba 2020<sup>61</sup> membedakan peningkatan nilai tambah terhadap komoditas tambang Mineral logam, komoditas tambang Mineral bukan logam maupun batuan. Sedangkan pada Pasal 103 UU Minerba 2020 terdapat penambahan ketentuan mengenai jaminan Pemerintah atas keberlangsungan pemanfaatan hasil Pengolahan dan/atau Pemurnian. Perubahan lain yang terkait dengan kewajiban pengolahan dan pemurnian, yaitu dalam Pasal 104 UU Minerba 2020 mengatur bahwa:

- (1) 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 perizinannya diterbitkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perindustrian.
- (2) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan kerjasama Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara dengan pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi, atau pihak lain yang melakukan kegiatan Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara.

Dampak dari pemberlakuan perubahan pasal-pasal tersebut telah menimbulkan dualistis<sup>62</sup> perizinan untuk mengatur fasilitas *smelter*, yang mana berupa IUP Operasi Produksi<sup>63</sup> diterbitkan oleh Kementerian ESDM dan berupa Izin Usaha

---

<sup>61</sup> Republik Indonesia (i), *Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara*, UU No. 3 Tahun 2020, LN No. 147 Tahun 2020, TLN No. 6525, Pasal 102.

<sup>62</sup> Dualistis artinya mempunyai sifat dua (hal, pikiran, dsb); bersifat ganda. (<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/dualistis>)

<sup>63</sup> Republik Indonesia (i), *Op. Cit.*, Pasal 1 Angka 17 menyebutkan "Operasi Produksi adalah tahapan kegiatan Usaha Pertambangan yang meliputi konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau

Industri (untuk selanjutnya disebut “IUI”) yang diterbitkan oleh Kemenperin. Pemberlakuan izin usaha industri yang sebagai perizinan fasilitas *smelter* ini dipertegas pada ketentuan peralihan pada UU Minerba 2020 yang mengatur penyesuaian perizinan IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian menjadi perizinan usaha industri.<sup>64</sup>

Pada tanggal 2 November 2020 diundangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (untuk selanjutnya disebut “UU Cipta Kerja”) yang merupakan terobosan baru peraturan perundang-undangan dengan konsep *Omnibus Law*.<sup>65</sup> UU Cipta Kerja tidak hanya mengatur sektor ketenagakerjaan saja, akan tetapi sektor lainnya seperti sektor pertambangan mineral dan batu bara dan sektor perindustrian. Sebagai contoh di bidang pertambangan, Pasal 39 UU Cipta Kerja menyebutkan terdapat beberapa ketentuan dalam UU Minerba 2020 diubah, yaitu

---

pemurnian atau pengembangan dan/atau pemanfaatan, termasuk pengangkutan dan penjualan, serta sarana pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan hasil studi kelayakan."

<sup>64</sup> *Ibid.* Pasal 169C huruf e menyebutkan "IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian yang diterbitkan sebelum berlakunya Undang-Undang ini disesuaikan menjadi perizinan usaha industri yang diterbitkan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang perindustrian dalam jangka waktu paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku."

<sup>65</sup> Bryan A. Garner, (ed.), *Black's Law Dictionary*, 8th ed, 2004, Hal. 492, menyebutkan definisi daripada *omnibus bill*. 1. *A single bill containing various distinct matters, usu. drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provision.* 2. *A bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an "omnibus judgeship bill" covering all proposals for new judgeships or an "omnibus crime bill" dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control.*" Selain itu menurut Benny Riyanto selaku Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam FGD Dalam Rangka HUT ke-7 IKANOT UNDIP pada tanggal 18 Januari 2020 dalam presentasinya berjudul "Omnibus Law sebagai Solusi Penyelesaian Permasalahan Hukum dan Peran Notaris dalam Mendukung Reformasi Regulasi," menyebutkan bahwa *omnibus law* belum populer di Indonesia namun terdapat beberapa Undang-Undang yang sudah menerapkan konsep tersebut, contohnya: Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang yang mencabut beberapa pasal dari Undang-Undang yang berbeda, *Omnibus Law* merupakan metode yang digunakan untuk mengganti dan/atau mencabut beberapa materi hukum dalam berbagai Undang-Undang.



penambahan Pasal 128 A<sup>66</sup> dan perubahan ketentuan Pasal 162.<sup>67</sup> Implikasi daripada perubahan ketentuan-ketentuan tersebut, maka Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (untuk selanjutnya disebut “PP No 5 Tahun 2021”), sebagai peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja, turut menjadi Peraturan Pemerintah yang mengatur sektor pertambangan. PP No 5 Tahun 2021 yang telah mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (untuk selanjutnya disebut “PP No 24 Tahun 2018”), mengatur bahwa Perizinan Berusaha<sup>68</sup> di sektor pertambangan dilaksanakan melalui sistem *Online Single Submission* (untuk selanjutnya disebut “Sistem OSS”) yang terintegrasi dengan sistem Kementerian ESDM. Pada saat diperkenalkan Sistem OSS melalui PP No 24 Tahun 2018, Perizinan Berusaha sektor pertambangan merupakan sektor yang dilakukan di luar Sistem OSS dan tetap dilakukan oleh Kementerian ESDM.<sup>69</sup> Akan tetapi, saat ini sudah melalui Sistem OSS dan pengawasan terhadap Perizinan Berusaha di subsektor mineral dan batubara tetap dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral.

---

<sup>66</sup> Republik Indonesia (j), *Undang-Undang Tentang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573, Pasal 39 nomor 1 menyebutkan bahwa di antara Pasal 128 dan 129 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 128A sehingga berbunyi sebagai berikut: (1) Pelaku usaha yang melakukan kegiatan peningkatan nilai tambah batubara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (2), dapat diberikan perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128. (2) Pemberian perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kegiatan peningkatan nilai tambah batu bara dapat berupa pengenaan royalti sebesar 0% (nol persen). (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlakuan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

<sup>67</sup> *Ibid*, Pasal 39 nomor 2 menyebutkan bahwa ketentuan Pasal 162 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Setiap orang yang merintang atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR atau SIPB yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86F huruf b dan Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

<sup>68</sup> Republik Indonesia (k), *Peraturan Pemerintah Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*, PP No. 5 Tahun 2021, LN No.15 Tahun 2021, TLN No.6617, Pasal 1 angka 1, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Perizinan Berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya.

<sup>69</sup> Republik Indonesia (l), *Peraturan Pemerintah Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik*, PP No. 24 Tahun 2018, LN No.90 Tahun 2021, TLN No.6215, Penjelasan Pasal 85.

Selain PP No 5 Tahun 2021, pemerintah juga telah mengeluarkan 2 (dua) Peraturan Pemerintah terkait sektor pertambangan mineral dan batubara sebagai peraturan pelaksanaan UU Cipta Kerja, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021. Peraturan menteri sebagai peraturan pelaksana dari kedua Peraturan Pemerintah tersebut belum ada akan tetapi sudah terdapat putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan sebagian permohonan uji materiil terhadap UU Cipta Kerja. Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang dibacakan pada tanggal 25 November 2021 tersebut, telah menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat.<sup>70</sup> Akibatnya daripada putusan ini antara lain: 1. UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan; 2. UU Cipta Kerja wajib dilakukan perbaikan dalam tenggang waktu yang ditetapkan yaitu 2 (dua) tahun sejak putusan Mahkamah Konstitusi tersebut

---

<sup>70</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tanggal 25 November 2021, dalam amar putusannya menyebutkan "Mengadili: Dalam Pokok Permohonan: 1. Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima; 2. Mengabulkan permohonan Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Permohonan VI untuk sebagian; 3. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan"; 3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini; 5. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) menjadi inkonstitusional secara permanen; 6. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) dinyatakan berlaku kembali; 7. Menyatakan untuk menanggukhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksanaan baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573); 8. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya; 9. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya."

dan jika tidak ada perbaikan maka akan dinyatakan inkonstitusional permanen; 3. pemerintah tidak dibenarkan untuk membuat peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.<sup>71</sup>

Kepastian hukum juga tidak tergambar dalam pengawasan kegiatan pengolahan dan pemurnian. Pengawasan terhadap kegiatan pengolahan dan pemurnian hasil tambang melalui Tim Transparansi Industri Ekstraktif yang dibentuk oleh Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2010 Tentang Transparansi Pendapatan Negara Dan Pendapatan Daerah Yang Diperoleh Dari Industri Ekstraktif (untuk selanjutnya disebut “Perpres 26 Tahun 2010”) telah dicabut kewenangannya. Perpres 26 Tahun 2010 merupakan landasan hukum bagi pelaksanaan *Extractive Industries Transparency Initiative* (untuk selanjutnya disebut “EITI”) atau Inisiatif Transparansi untuk Industri Ekstraktif, yang merupakan standar global bagi transparansi penerimaan negara dari sektor ekstraktif,<sup>72</sup> termasuk di dalamnya nikel. Bagian utama dari standar ini adalah proses dimana dilakukan perbandingan antara pembayaran kepada pemerintah yang dilakukan perusahaan di sektor ini dengan penerimaan pemerintah, yang kemudian hasil dari proses rekonsiliasi ini menjadi sebuah laporan dan dipublikasikan ke masyarakat.<sup>73</sup> Pada tanggal 20 Juli 2020, Perpres 26 Tahun 2010 oleh pemerintah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku melalui Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) Dan Pemulihan Ekonomi Nasional (untuk selanjutnya disebut “Perpres 82 Tahun 2020”). Dengan demikian, implementasi

---

<sup>71</sup> Berita Mahkamah Konstitusi, "MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun," 22 November 2021, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816#>

<sup>72</sup> KAP Gideon Adi & Rekan, "Laporan Rekonsiliasi EITI Indonesia Sektor Minerba Tahun 2010-2011", Hal. x.

<sup>73</sup> Extractive Industries Transparency Initiative, <https://eiti.esdm.go.id/apa-itu-eiti/>.

EITI<sup>74</sup> di Indonesia tidak dapat dilakukan karena Tim Transparansi Industri Ekstraktif telah dibubarkan bersama dengan beberapa lembaga negara lain.<sup>75</sup> Pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Transparansi Industri Ekstraktif ini, berdasarkan Pasal 19 ayat (3) Perpres 82 Tahun 2020 dilaksanakan oleh Kementerian ESDM dan Kementerian Keuangan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Hal ini menunjukkan dengan jelas adanya inkonsistensi lembaga pengawasan terhadap *smelter* yang merupakan industri ekstraktif, yang mana berdasarkan UU Minerba 2020 seharusnya berada pada Kemenperin.

Ketidakjelasan tata ruang yang menghambat pelaksanaan pembangunan *smelter*. Tumpang tindih antara peta kehutanan, peta pertambangan, dan rencana tata ruang wilayah menjadi penyebab ketidakpastian.<sup>76</sup> Lokasi rencana dan/atau pembangunan *smelter* wajib sesuai dengan rencana tata ruang,<sup>77</sup> jika tidak sesuai maka analisis mengenai dampak lingkungan tidak dapat dilakukan dan akan mempengaruhi pemberian Perizinan Berusaha.<sup>78</sup> Dengan kata lain, *smelter* wajib berlokasi di Kawasan Industri<sup>79</sup> maupun Kawasan peruntukan Industri. Salah satu tujuan daripada pembangunan Kawasan Industri adalah untuk mempercepat

---

<sup>74</sup> Melalui penerapan implementasi EITI, pemerintah dapat meningkatkan sistem *good governance* dan akuntabilitas publik, perbaikan iklim investasi, dan membuka peluang untuk mengakses bantuan dana internasional. Implementasi EITI ini juga tidak dapat dipungkiri telah memberikan akses informasi kepada masyarakat terkait dengan pengelolaan industri ekstraktif di Indonesia. Disampaikan oleh Satya Widya Yudha dalam gelaran webinar "Transparansi Pemanfaatan Sumber Daya Alam Kepada Publik Sebagai Upaya Good Governance." (<https://www.den.go.id/index.php/dinamispage/index/1060-satya-tekanan-pengelolaan-sumber-daya-alam-untuk-kemakmuran-rakyat.html>)

<sup>75</sup> Republik Indonesia (m), *Peraturan Presiden Tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Dan Pemulihan Ekonomi Nasional*, Perpres No. 82 Tahun 2020, LN No. 178 Tahun 2020, Pasal 19 ayat (1).

<sup>76</sup> Kompas.com, "Bom Waktu UU Minerba", 11 Maret 2013, <https://money.kompas.com/read/2013/03/11/02234018/nan?page=all>

<sup>77</sup> Republik Indonesia (n), *Peraturan Pemerintah Tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, PP No. 22 Tahun 2021, LN No.32 Tahun 2021, TLN No.6634, Pasal 21 ayat (2).

<sup>78</sup> *Ibid.* Pasal 3 ayat (1) juncto ayat (4).

<sup>79</sup> Republik Indonesia (o), *Undang-Undang Tentang Perindustrian*, UU No. 3 Tahun 2014, LN No. 4 Tahun 2014, TLN No. 5492, Pasal 1 Angka 11, menyebutkan "Kawasan Industri adalah kawasan tempat pemusatan kegiatan industri yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh Perusahaan Kawasan Industri."



penyebaran dan pemerataan pembangunan Industri.<sup>80</sup> Teluk Weda yang berada di Provinsi Maluku Utara merupakan salah satu Kawasan Industri yang didorong pembangunannya untuk industri ekstraktif, karena selain memiliki potensi tambang yang melimpah, lokasi strategis Teluk Weda yang berada di Indonesia bagian tengah diharapkan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat setempat dengan penciptaan lapangan kerja yang berkelanjutan.<sup>81</sup> Pemerintah daerah dalam hal ini memegang peranan penting sesuai dengan kewenangannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi.<sup>82</sup> Selain kewenangan pemerintah daerah provinsi<sup>83</sup> maupun pemerintah daerah kabupaten/kota<sup>84</sup> dalam penataan ruang, urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral juga merupakan merupakan urusan pemerintahan konkuren<sup>85</sup> yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Akan tetapi, dengan diundangkan UU Minerba 2020, kewenangan Pemerintah Provinsi untuk

---

<sup>80</sup> Republik Indonesia (p), *Peraturan Pemerintah Tentang Kawasan Industri*, PP No. 142 Tahun 2015, LN No. 365 Tahun 2015, TLN No. 5806, Pasal 2.

<sup>81</sup> Disampaikan oleh Ir. Ignatius Warsito, MBA selaku Direktur Perwilayahan Industri dalam Dialog Interaktif dengan topik "Peran Kawasan Industri Teluk Weda Dalam Mendukung Pembangunan Daerah Maluku Utara", tanggal 23 September 2020.

<sup>82</sup> Republik Indonesia (q), *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 23 Tahun 2014, LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Pasal 1 angka 2, yang menyebutkan "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Selajutnya dalam Pasal 1 angka 6, menyebutkan "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

<sup>83</sup> Republik Indonesia (r), *Undang-Undang Tentang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No.68 Tahun 2007, TLN No.4725, Pasal 10 ayat (2), yang menyebutkan bahwa wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi: a. perencanaan tata ruang wilayah provinsi; b. pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.

<sup>84</sup> *Ibid.*, Pasal 11 ayat (2), yang menyebutkan bahwa wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi: a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota; b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

<sup>85</sup> Republik Indonesia (q), *Op. Cit.*, Pasal 9 ayat 3, menyebutkan "Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota."



memberikan izin telah dicabut.<sup>86</sup> Menurut Tri Hayati,<sup>87</sup> pencabutan kewenangan ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (untuk selanjutnya disebut “UU Pemda 2014”). Beliau memaparkan bahwa jika kita melihat sejarah-sejarah bagaimana politik hukum pengelolaan pertambangan maka hal ini sangat dipengaruhi oleh keberadaan undang-undang pemerintahan daerah, yang mengatur bagaimana pembagian kewenangan termasuk untuk urusan pertambangan. Yang tadinya berdasarkan UU Minerba 2009, kewenangan perizinan tambang berada di Pemerintah Daerah berdasarkan otonomi daerah (terutama di Kabupaten/Kota), saat ini melalui UU Minerba 2020 kewenangan tersebut dicabut dari Kabupaten/Kota dipindahkan ke Pemerintah Pusat.

Sentralisasi perizinan di bidang pertambangan sejatinya dimaksudkan sebagai bentuk penyederhanaan administrasi dan birokrasi bagi pelaku usaha pertambangan, namun dampak domino dari perubahan paradigma desentralisasi yang berlandaskan asas otonomi daerah ke sentralisasi, membawa berbagai implikasi, konsekuensi dan tentunya perubahan akan tata kelola pertambangan di Indonesia. Tri Hayati berpendapat sentralisasi dalam UU Minerba 2020 adalah sentralisasi mutlak, sentralisasi garis keras<sup>88</sup> karena disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2), hak menguasai negara diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, yang menegaskan kewenangan Pemerintah Daerah. Menurut beliau, terdapat sedikit kontradiksi pada ketentuan Pasal 4 ayat (2) dengan ketentuan Pasal 34 ayat (4) UU Minerba 2020, yang menyebutkan:

---

<sup>86</sup> Republik Indonesia (i), *Op. Cit.*, Pasal 4 ayat (2) menyebutkan bahwa "Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini."

<sup>87</sup> Disampaikan oleh Tri Hayati pada webinar Kelompok Diskusi Analisis Ilmiah (KEDAI) "The 8th Sciencesational: Piala Prof. Erman Rajagukguk 2021" dengan topik "Sentralisasi Perizinan Tambang: Untung atau Buntung?" pada hari Sabtu, tanggal 30 Oktober 2021.

<sup>88</sup> *Ibid.*

Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kata “dapat” dalam ketentuan ini, menurut Tri Hayati merupakan suatu bentuk diskresi<sup>89</sup>, belum tentu diberikan oleh Pemerintah Pusat.<sup>90</sup> Hal ini dipertegas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (untuk selanjutnya disebut “PP No 96 Tahun 2021”) yang diundangkan pada tanggal 9 September 2022. Barulah pada tanggal 11 April 2022, pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2022 Tentang Pendelegasian Pemberian Perizinan Berusaha di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara (untuk selanjutnya disebut “Perpres 55 Tahun 2022”), mendelegasikan pemberian perizinan kepada Pemerintah Daerah Provinsi.<sup>91</sup>

Kompleksnya pengaturan hukum pertambangan juga berdampak pada pengaturan untuk *smelter*, tidak hanya terlihat pada peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ataupun peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan kehutanan jika ternyata lahan yang ingin direncanakan sebagai lahan untuk pembangunan *smelter* tersebut terletak pada kawasan hutan. Selain itu juga

---

<sup>89</sup> Erlyn Indarti, "Diskresi dan Paradigma: Sebuah Telaah Filsafat Hukum," Pidato Pengukuhan tanggal 4 November 2010, disampaikan pada upacara penerimaan jabatan guru besar dalam filsafat hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, menyebutkan "secara sederhana diskresi dapat dipahami sebagai: kemerdekaan dan/atau otoritas untuk, antara lain, menafsir ketentuan hukum yang ada, lalu membuat keputusan dan mengambil tindakan hukum yang dianggap paling tepat."

<sup>90</sup> Republik Indonesia (s), *Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*, PP No. 96 Tahun 2021, LN No. 208 Tahun 2021, TLN No. 6721, Pasal 6 ayat (5) yang menyebutkan "Perizinan Berusaha dalam bentuk pemberian sertifikat standar dan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf c dapat didelegasikan kepada Pemerintah Daerah provinsi berdasarkan prinsip: a. efektivitas; b. efisiensi; c. akuntabilitas; dan eksternalitas."

<sup>91</sup> Republik Indonesia (t), *Peraturan Presiden Tentang Pendelegasian Pemberian Perizinan Berusaha di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Perpres No. 55 Tahun 2022, LN No. 91 Tahun 2022, Pasal 4 yang menyebutkan "Pemerintah Daerah Provinsi dalam pelaksanaan Pendelegasian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 wajib: a. melaksanakan Pemberian Perizinan Berusaha yang didelegasikan secara efektif dan efisien sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat; dan b. menyiapkan perangkat daerah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan Pemberian Perizinan Berusaha di bidang Pertambangan mineral dan batubara."

lahan yang akan dibangun *smelter* tersebut wajib berlokasi di dalam kawasan peruntukan industri maupun Kawasan Industri sesuai dengan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi atau rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.<sup>92</sup> Perubahan tata ruang dari wilayah pertambangan dan kehutanan menjadi wilayah industri guna mendukung perkembangan industri ekstraktif merupakan arah yang tidak dapat dihindarkan lagi. Perubahan ini akan membawa tantangan tersendiri bagi pembuat kebijakan, hal ini dikarenakan industri ekstraktif memiliki karakteristik yang berbeda dengan industri pada umumnya. Industri ekstraktif membutuhkan investasi yang jangka panjang, berisiko, nilai yang tinggi serta teknologi tinggi.<sup>93</sup> Nilai investasi yang tinggi membutuhkan investasi asing untuk ikut serta dan masuknya penanaman modal asing pada dunia usaha pertambangan bukanlah hal yang baru, menurut Rachman Wiriosudarmo, investasi asing masuk di bidang pertambangan di Indonesia sejak dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusjawaratan Rakjat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebidjaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, yang merupakan cikal bakal dasar hukum mengenai kebijakan ekonomi dan pembangunan yang membutuhkan investasi berupa penanaman modal asing guna mempercepat perbaikan ekonomi dan pembangunan.<sup>94</sup> Saat ini sejak diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Bidang Usaha Penanaman Modal, maka pengolahan dan/atau pemurnian bijih nikel baik di bidang pertambangan maupun di

---

<sup>92</sup> Republik Indonesia (p), *Op. Cit.*, Pasal 12.

<sup>93</sup> Peter D. Cameron dan Michael C. Stanley, *Loc. Cit.*, Hal. 40.

<sup>94</sup> Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan, "Sejarah Investasi Asing di Sektor Pertambangan Minerba Indonesia," 14 Juli 2020, <https://pushep.or.id/sejarah-investasi-asing-di-sektor-pertambangan-minerba-indonesia/> diunduh pada tanggal 29 Juni 2022.

bidang perindustrian termasuk Bidang Usaha<sup>95</sup> terbuka yang dapat diusahakan oleh semua Penanam Modal,<sup>96</sup> bahkan termasuk kedalam daftar Bidang Usaha prioritas yang mendapatkan fasilitas Pajak Penghasilan.

Perubahan keempat UUD 1945 yang terjadi di tahun 2002, pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Telah mengamanatkan bahwa prinsip berkelanjutan seharusnya diterapkan dalam perekonomian nasional pada umumnya dan pembangunan industri ekstraktif pada khususnya. Sehingga perlu dilakukan pembahasan sejauh mana prinsip keberlanjutan ini telah diterapkan pada kebijakan pengaturan industri ekstraktif sebagai perwujudan kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral. Selain itu peneliti juga akan melihat *best practice* pengaturan kebijakan industri ekstraktif di negara lain, yaitu di Republik Rakyat Tiongkok dan Persemakmuran Australia, dalam rangka menemukan suatu aturan yang ideal untuk di Indonesia. Oleh karena itu terdapat urgensi untuk melakukan penelitian dalam disertasi yang berjudul “Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian Sebagai Bentuk Peningkatan Nilai Tambah Mineral Nikel Guna Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat”.

---

<sup>95</sup> Republik Indonesia (u), *Peraturan Presiden Tentang Bidang Usaha Penanaman Modal*, Perpres No. 10 Tahun 2021, LN No. 61 Tahun 2021, Pasal 1 angka 1, menyebutkan bahwa "Bidang Usaha adalah segala bentuk kegiatan usaha yang dilakukan untuk memproduksi barang atau jasa pada sektor-sektor ekonomi."

<sup>96</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 6, menyebutkan bahwa "Penanam Modal adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan Penanaman Modal yang dapat berupa penanam modal dalam negeri atau penanam modal asing."

## 1.2. Rumusan Masalah

Untuk menciptakan lapangan kerja dan mengikuti perkembangan teknologi industri 4.0<sup>97</sup>, industri ekstraktif merupakan arah pembangunan industri nasional yang tidak dapat dihindari lagi oleh Indonesia sebagai negara penghasil sumber daya alam. Melalui perubahan-perubahan peraturan perundang-undangan, yang dimulai dengan UU Minerba 2019 lalu UU Minerba 2020, selanjutnya diikuti dengan diundangkannya UU Cipta Kerja serta peraturan pelaksanaannya, diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan lintas sektoral dan memberikan kemudahan berusaha bagi investor sehingga dapat meningkatkan nilai investasi industri ekstraktif di Indonesia. Akan tetapi, dengan pengaturan perizinan *smelter* yang berada di dua kementerian yang berbeda telah menggambarkan dualistis pengaturan perizinan. Berdasarkan hal-hal tersebut, maka peneliti merasa perlu untuk melakukan penelitian dengan rumusan-rumusan masalah sebagai berikut:

- 1.2.1. Bagaimana pengaturan kewajiban Pengolahan dan Pemurnian mineral nikel di Indonesia?
- 1.2.2. Bagaimana implementasi kewajiban Pengolahan dan Pemurnian mineral nikel di Indonesia pada umumnya dan di Maluku Utara pada khususnya?
- 1.2.3. Bagaimana pengaturan kewajiban Pengolahan dan Pemurnian sebagai bentuk peningkatan nilai tambah mineral nikel guna meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berkelanjutan?

---

<sup>97</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.



### 1.3. Tujuan Penelitian

Arah penelitian<sup>98</sup> ini adalah untuk menjawab rumusan masalah yang lebih komprehensif<sup>99</sup>, yang secara umum bertujuan untuk mengkaji aspek hukum pengaturan kewajiban hilirisasi sumber daya mineral nikel, dengan didukung data empirik industri ekstraktif mineral nikel di Provinsi Maluku Utara. UU Minerba 2019 telah mendorong perkembangan industri ekstraktif di Indonesia, yang diikuti dengan perkembangan industri ekstraktif yang terlepas dari kegiatan pertambangan. Perkembangan dunia saat ini yang diikuti oleh peningkatan populasi, peningkatan konsumsi, industrialisasi, semakin pentingnya sumber daya alam serta penemuan energi terbaru telah membawa Indonesia sebagai penghasil sumber daya mineral nikel semakin dikenal oleh dunia, oleh karenanya peneliti merasa perlu untuk memfokuskan penelitian pada kebijakan hukum serta perizinan terkait, yang secara khusus bertujuan untuk:

- 1.3.1. mengkaji dan membahas secara mendalam peraturan perundang-undangan yang saat ini mengatur kewajiban pengolahan dan pemurnian nikel di Indonesia, dari sektor-sektor terkait terutama sektor pertambangan mineral dan sektor perindustrian;
- 1.3.2. mengkaji dan menganalisis implementasi kewajiban pengolahan dan pemurnian nikel di Indonesia pada umumnya dan di Maluku Utara pada khususnya; dan
- 1.3.3. mengkaji dan menganalisis kesenjangan yang terjadi antara peraturan perundang-undangan dan implementasi peraturannya terkait kewajiban Pengolahan dan Pemurnian sebagai bentuk peningkatan

---

<sup>98</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ed. 1, Cet. 14, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), Hal. 109.

<sup>99</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Ed. 1. Cet. 7, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), Hal. 162.

nilai tambah mineral nikel guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagai strategi mewujudkan kebijakan hilirisasi industri berbasis sumber daya mineral nikel yang berkelanjutan;

Penelitian ini bermaksud untuk menggambarkan dan menjelaskan wujud kesenjangan hukum yang terjadi pada pengaturan kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral nikel yang ada saat ini, yang akan diupayakan untuk diatasi dengan perumusan *ius constituendum* sebagai norma hukum baru (inovasi) melalui proses penelitian dengan pendekatan invensi deduktif untuk menghasilkan novelty. Pendekatan invensi deduktif membutuhkan perumusan premis mayor sebagai faktor penentu, yang mana premis mayor tersebut dibangun dari norma-norma hukum peraturan perundang-undangan terkait industri ekstraktif mineral nikel dan kemudian disandingkan dengan fakta yang merupakan premis minor.<sup>100</sup>

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dibatasi pada pengaturan kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral nikel dan perizinan terkait ini, diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis maupun manfaat praktis. Manfaat teoritis yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum di Indonesia. Melalui kerangka teori dan kerangka konseptual yang dipergunakan dalam penelitian ini, peneliti akan menguraikan, menjelaskan dan membahas secara mendalam pengaturan kewajiban pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral nikel di Indonesia, serta bagaimana implementasi dari pengaturan tersebut baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Yang pada akhirnya penelitian ini diharapkan dapat menemukan pengaturan hukum

---

<sup>100</sup> Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Cet. Kedua, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), Hal. 11.

yang ideal untuk mewujudkan kebijakan pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral nikel yang berkelanjutan di Indonesia.

Manfaat praktis dari penelitian yang akan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) ini, diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengaturan pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral nikel, baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Tidak hanya pada sektor pertambangan mineral akan tetapi juga pada sektor perindustrian, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan sektor industri ekstraktif yang berbasis mineral nikel. Lintas sektoral tidak akan menjadi hambatan jika peraturan perundang-undangan yang mengaturnya saling bersinergi. Hasil penelitian juga diharapkan dijadikan acuan atau pedoman bagi pemberian perizinan terkait. Indonesia sebagai negara penghasil nikel, sudah tentu memiliki kedaulatan yang penuh untuk menerima manfaat dari hasil pengolahan dan pemurnian ini,<sup>101</sup> dengan penelitian ini diharapkan dapat lebih menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang saat ini ada agar manfaat dari hasil pengolahan dan pemurnian dapat dirasakan oleh negara maupun masyarakat. Kepastian hukum dalam pengaturan tersebut diharapkan dapat juga memberikan jaminan bagi pelaku usaha untuk melakukan investasi di Indonesia, dengan naiknya investasi diharapkan dapat membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## **1.5. Originalitas/Keaslian Penelitian**

Penelitian Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian Sebagai Bentuk Peningkatan Nilai Tambah Mineral Nikel ini dilakukan setelah diundang-undangkan

---

<sup>101</sup> Nico Schrijver, *Sovereignty Over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008), Hal. 143.

UU Minerba 2020 serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya, sehingga memiliki nilai kebaruan (*state of the art*). Nilai kebaruan juga terlihat pada data pendukung yuridis empirik yaitu industri ekstraktif mineral nikel di Kawasan Industri Teluk Weda. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Genio Ladyan Finasisca dalam disertasinya yang berjudul “Pengaturan dan Pelaksanaan Kewajiban Peningkatan Nilai Tambah Mineral Logam Dalam Mewujudkan Kemakmuran Rakyat Di Indonesia”. Penelitian ini memfokuskan pada kewajiban hilirisasi sumber daya mineral nikel, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Genio Ladyan Finasisca membahas kewajiban peningkatan nilai tambah mineral logam secara umum tanpa dibatasi jenis mineral logam. Dalam penelitiannya, Genio Ladyan Finasisca menemukan bahwa implementasi dari kewajiban peningkatan nilai tambah mineral logam tidak serta merta mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang menjadi landasan filosofis regulasi tersebut. Hal ini dikarenakan tidak maksimalnya pelaksanaan fungsi negara sehubungan yang dijalankan oleh pemerintah sehubungan dengan hak menguasai negara dalam pemanfaatan sumber daya mineral logam di Indonesia. Menurut Genio Ladyan Finasisca, kewajiban peningkatan nilai tambah mineral pada ketentuan Pasal 102, 103, dan 170 UU Minerba telah linear dengan semangat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, akan tetapi terdapat beberapa peraturan pelaksana daripada UU Minerba tersebut yang bertentangan. Regulasi dan implementasi yang dilakukan belum memenuhi lima indikator yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi terkait penafsiran “sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>102</sup> Hasil penelitian Genio Ladyan Finansisca tersebut akan dijadikan batu pijakan untuk mendukung penelitian ini.

Penelitian ini juga berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Daruma Daishi dalam disertasinya yang berjudul “Politik Hukum Peningkatan Nilai Tambah Mineral Dan Batubara”. Pada penelitiannya, Daruma Daishi membahas mengenai pengaturan mengenai peningkatan nilai tambah mineral dan batubara secara umum yang difokuskan pada kebijakan hilirisasi mineral. Kegiatan hilirisasi mineral ini terkait dengan kegiatan yang meliputi kegiatan penambangan (*mining*), kegiatan peleburan (*smelting*) dan usaha kegiatan pemurnian, yang mana pada sektor hulu adalah aktivitas penambangan sedangkan kegiatan peleburan dan pemurnian termasuk aktivitas hilir. Menurut Daruma Daishi sejalan dengan hal tersebut, kebijakan utama di bidang Minerba adalah hilirisasi pertambangan dengan kewajiban pemurnian di dalam negeri, yang bertujuan meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambah dari produk, tersedianya bahan baku industri, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan penerimaan negara.

Daruma Daishi dalam penelitian lebih memfokuskan pada pembentukan kebijakan hilirisasi mineral dan politik hukum peraturan yang membentuknya secara umum tanpa ada perbedaan sumber daya mineralnya. Baik sebelum maupun sesudah diundangkannya UU Cipta Kerja, akan tetapi tidak membahas lebih lanjut peraturan pelaksanaannya. Kesimpulan dari penelitiannya antara lain: Pertama, ketentuan hilirisasi pertambangan diatur baik dalam UU Minerba 2009 dan UU Minerba 2020, walaupun terdapat sedikit perubahan pada ketentuannya yaitu mengenai penambahan mengenai jaminan pemerintah terhadap keberlangsungan pemanfaatan

---

<sup>102</sup> Genio Ladyan Finansisca, "Pengaturan dan Pelaksanaan Kewajiban Peningkatan Nilai Tambah Mineral Logam Dalam Mewujudkan Kemakmuran Rakyat Di Indonesia", Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2020, Hal. 499 - 501.



hasil pengolahan dan/atau pemurnian. Kedua, pelaksanaan hilirisasi pertambangan belum sepenuhnya berjalan dengan baik, hal ini disebabkan karena terdapat tumpang tindih perizinan berusaha antara IUP Operasi Produksi Khusus dan Izin Usaha Industri, biaya energi yang tinggi dan infrastruktur jalan yang terbatas, industri hilir di dalam negeri yang belum dapat menyerap semua produk *smelter*, yang menimbulkan kerugian bagi negara. Ketiga, munculnya gagasan mengenai rancang bangun hilirisasi pertambangan untuk di masa depan melalui penerapan sistem perizinan dalam bentuk izin, bukan lagi dalam bentuk Kontrak Karya/Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), agar setiap perusahaan memiliki modal untuk melakukan pengolahan dan/atau pemurnian dalam negeri sejak awal.<sup>103</sup> Fokus penelitian Daruma Daisi hanya pada peraturan perundang-undangan pertambangan dan tidak membahas lebih dalam mengenai peraturan-perundang-undangan di bidang perindustrian, sedangkan penelitian ini selain meneliti dari bidang pertambangan, juga meneliti dari bidang peraturan perundang-undangan di bidang perindustrian dengan fokus pada industri ekstraktif sumber daya mineral nikel.

## **1.6. Sistematika Penulisan**

Pada Bab I tentang Pendahuluan, peneliti akan menjabarkan latar belakang kenapa peneliti melakukan penelitian ini, terutamanya dipilihnya sumber daya mineral nikel. Indonesia merupakan salah satu negara dengan jumlah produksi bijih nikel yang tinggi serta telah memiliki kemampuan untuk pembangunan fasilitas *smelter*, akan tetapi tumpang tindih dua kementerian yang mengatur kegiatan pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral nikel tersebut menimbulkan

---

<sup>103</sup> Daruma Daishi, "Politik Hukum Peningkatan Nilai Tambah Mineral dan Batubara," Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Jakarta: 2021, Abstrak.

ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha. Sehingga menarik untuk diteliti bagaimana pengaturan kewajiban kegiatan pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral nikel saat ini, bagaimana implementasi dari pengaturan tersebut, hingga bagaimana pengaturan pengolahan dan pemurnian mineral nikel yang ideal sehingga dapat bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Nikel sebagai sumber daya alam yang tidak terbarukan sudah pasti suatu saat akan habis, sehingga pengaturan pengolahan dan pemurnian haruslah sesuai dengan landasan konstitusi bernegara kita. Optimalisasi pengaturan pengolahan dan pemurnian hendaklah bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Pada bagian ini, peneliti juga akan menjelaskan mengenai manfaat daripada penelitian adalah untuk menemukan pengaturan pengolahan dan pemurnian mineral nikel yang ideal, yang tidak bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Bab II penelitian ini akan terbagi menjadi dua sub bab yang mana peneliti akan menjabarkan lebih jauh tinjauan pustaka daripada penelitian. Sub bab pertama adalah landasan teori yang akan digunakan oleh Peneliti sebagai pisau analisis membahas rumusan-rumusan masalah yang telah disampaikan dalam bagian pendahuluan. Peneliti dalam sub bab ini menitikberatkan pada landasan teori tiga nilai dasar hukum Gustav Radbruch sebagai pisau analisis *ius constitutum* yang terkait dengan kebijakan kegiatan pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral nikel. Suatu peraturan perundang-undangan sudah tentu harus dapat dijustifikasi dari tiga nilai dasar hukum, yaitu nilai keadilan, nilai kepastian hukum dan nilai kemanfaatan. Khusus untuk nilai kemanfaatan, Peneliti juga menggunakan teori utilitarianisme. Sebagai pengantar, Peneliti memulai terlebih dahulu dengan konsep *“the greatest happiness for the greatest number of people”* dari Jeremy Bentham kemudian menitikberatkan pada teori John Stuart Mills. Selanjutnya untuk menganalisis aturan hukum dan kelembagaan dalam implementasi kewajiban pengolahan dan pemurnian, Peneliti merasa perlu untuk menggunakan

“*Stufenbautheorie*” sebagai pisau analisis. Larangan ekspor bijih nikel yang dituangkan dalam bentuk Permen ESDM, ternyata telah dinyatakan bertentangan dengan UU Minerba 2009, padahal secara substantif kebijakan tersebut linear dengan kewajiban pengolahan dan pemurnian di dalam negeri.

Sub bab kedua mengenai landasan konseptual, berisikan pemikiran konseptual yang menggambarkan hubungan antara makna konsep “Negara Kesejahteraan”, konsep “dikuasai oleh negara”, konsep “kesejahteraan rakyat” yang menjadi landasan konstitusional serta ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kewajiban pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral dan penerapannya di sektor perindustrian. Pada sub bab ini, Peneliti juga akan membahas mengenai konsep daripada “izin” dan konsep dari “hilirisasi mineral nikel” sebagai wujud dari kegiatan pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral.

Dalam Bab III dengan judul Metodologi Penelitian, Peneliti akan membagi menjadi lima sub bab. Sub bab pertama akan menjabarkan bentuk dan pendekatan penelitian yang akan digunakan, yaitu penelitian yuridis normatif yang didukung dengan yuridis empiris. Peneliti berpendapat bahwa sebagai sarjana hukum yang bertempat tinggal di Republik Indonesia dengan sistem hukum *civil law*, hukum positif yang berlaku adalah salah satu objek penelitian hukum. Oleh karenanya, Peneliti memilih jenis penelitian yuridis normatif. Sub bab kedua mengenai pendekatan penelitian yang digunakan. Peraturan perundang-undangan pengolahan dan pemurnian mineral nikel merupakan premis mayor dalam penelitian. Oleh karenanya, peneliti menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dalam penelitian ini. Selain itu, peneliti juga menggunakan pendekatan konsep untuk memberikan persamaan konsep dan pandangan dalam alur penelitian. Sub bab ketiga berbicara mengenai jenis data yang digunakan dalam penelitian, yaitu data sekunder. Pada sub bab ini akan dijabarkan jenis-jenis data yang digunakan dan uji

validitas data-data tersebut. Pada dasarnya data yang digunakan dalam penelitian ini kesemuanya merupakan data sekunder, walaupun Peneliti melakukan wawancara dengan beberapa narasumber maupun ahli yang berkompeten. Hasil wawancara tersebut termasuk ke dalam data yang tersajikan dan tidak dikumpulkan sendiri oleh Peneliti, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai data primer. Sub bab ke-empat, Peneliti akan memaparkan teknik pengumpulan data dalam penelitian, yang berisikan langkah-langkah yang dilakukan Peneliti untuk mendapatkan data yang terkait dengan penelitian. Sub bab kelima, Peneliti akan memaparkan bahan hukum yang dijadikan objek penelitian ini. Bahan hukum yang akan dipaparkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Untuk sub bab terakhir, Peneliti memaparkan cara pengolahan dan analisis data untuk mendapatkan hasil penelitian, yang berisikan penjelasan mengenai metode pengolahan data dan analisa atas data tersebut

Pada Bab IV mengenai pembahasan dan analisa, Peneliti akan membagi menjadi tiga sub bab yang masing-masing sub bab tersebut merupakan jawaban atas rumusan-rumusan masalah yang disampaikan dalam bagian pendahuluan. Sub bab pertama dengan judul “Pengaturan Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian Sumber Daya Mineral Nikel” akan menguraikan secara singkat fenomena dualisme perizinan untuk fasilitas pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral nikel, industri ekstraktif yang belum diatur dengan jelas, serta industri ekstraktif yang berada di dalam Kawasan Industri Provinsi Maluku Utara. Selanjutnya dalam sub bab ini akan membahas pokok-pokok substansi pengaturan yang diawali dengan UU Minerba 2009, UU Minerba 2020, UU Cipta Kerja, Undang-Undang Tentang Perindustrian, Undang-Undang Tentang Kawasan Industri, Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Tentang Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Undang-Undang

Tentang Penataan Ruang, beserta peraturan pelaksanaannya yang relevan. Sub bab kedua dalam Bab IV yang berjudul “Implementasi Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian Mineral Nikel di Indonesia pada umumnya dan di Maluku Utara pada khususnya” akan mengevaluasi peraturan perundang-undangan sehubungan dengan kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral nikel di Indonesia dengan menggunakan teori tiga nilai dasar hukum dan utilitarianisme hukum. Sub bab ketiga dalam Bab IV yang berjudul “Pengaturan Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian Sebagai Bentuk Peningkatan Nilai Tambah Mineral Nikel Guna Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat” akan membahas kelemahan pengaturan yang berlaku, ketidakefektifan implementasi regulasi serta kebutuhan penguatan regulasi yang ideal.

Bab V yang merupakan bab penutup berisikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan dari penelitian ini dalam korelasi dan relevansi terhadap rumusan masalah pertama, kedua dan ketiga. Saran berisikan gagasan yang ideal yang dapat diterapkan di Indonesia, solusi terhadap permasalahan hukum yang terjadi serta rekomendasi yang merupakan tindak lanjut dari kesimpulan.