

KEBIJAKAN PEMBAHARUAN HUKUM SMELTER MINERAL DAN BATUBARA INDONESIA BAGI DAMPAK GLOBAL

M. Fadly Fitri, I Nyoman N, S. Suhartono, Budiarsih
Coresponden Author : buddyarsih@gmail.com

A. Latar Belakang

Sumber daya alam (*natural resources*) memiliki arti penting dalam suatu kedaulatan negara dan sebagai bentuk kepemilikan publik yang wajib dikelola secara berkesinambungan berdasarkan amanat falsafah, konstitusi dasar maupun peraturan perundang-undangan secara konsukuen. falsafah bangsa Indonesia “keadilan sosial bagi keshuruh rakyat Indonesia” merupakan falsafah yang dipedomani dalam konstitusi dasar Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 Bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukan sebesar- besar kemakmuran rakyat. Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba dan Batubara selanjutnya disebut dengan UU MINERBA merupakan perundang-undangan sebagai norma yang khusus mengatur tata kelola pertambangan mineral dan batubara. Dalam hal pelaksanaannya pemerintah menerbitkan PP No. 20 Tahun 2003 telah rubah melalui PP No. 8 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2003 Tentang Pelaksanaan UU MINERBA yang disebut sebagai PP MINERBA. Untuk menjabarkan PP dimaksud dikeluarkan Peraturan menteri Energi dan Sumber Daya Manusia (PERMENESDM).

Perspektif sejarah pertambangan Indonesia, Perjalanan pembentukan undang-undang yang mengatur pertambangan bahan galian mineral dan batubara serta minyak maupun gas bumi telah ada semenjak Hindia Belanda melalui *Indische Mijnwet* 1819 (Undang-Undang Pertambangan), Hindia Belanda mendeklarasikan penguasaan atas mineral dan logam demikian juga sebagai bentuk norma operasionalnya diterbitkan ordonansi pertambangan (*Mijnrdonnantie*) pada tahun 1906 yang kemudian direvisi pada Tahun 1910 dengan menetapkan Pasal 5a *Indische Mijnwet*, yang menjadi dasar bagi perjanjian yang sering disebut “5a *contract*” yang pada pokoknya pemerintah melakukan perjanjian dengan subyek hukum berupa perorangan atau perusahaan, kontrak yang telah disepakati dan ditandatangani oleh pemerintah dengan (subyek hukum) baru dapat berlaku setelah disahkannya melalui Undang-undang (UU). UU No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketantuan- Ketentuan Pokok Pertambangan selanjutnya disebut UU Pokok Pertambangan, PP No. 32 Tahun 1969

tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan kemudian direvisi melalui UU MINERBA.¹

Sejak era Revolusi kemerdekaan 1945-1967 tata kelola pertambangan khususnya mineral dan batubara masih merujuk pada peraturan perundang-undangan produk Hindia Belanda *Indische Mijnwet* 1819 (Undang-undang Pertambangan) dengan peraturan pelaksanaannya ordonansi pertambangan (*Mijnrdonnantie*) pada tahun 1906 yang kemudian direvisi pada Tahun 1910. Di era ini “kontrak” menjadi suatu norma hukum antara pemerintah dan pelaku usaha pertambangan (korporasi) hal ini pula tidak jauh berbeda dalam era orde baru yang lebih menekankan pada norma-norma kontrak yang dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan korporasi. Era reformasi yaitu dengan diterbitkannya UU MINERBA merupakan tonggak dimulainya pembaharuan hukum tata kelola pertambangan, tidak ditentukan melalui norma-norma yang dibentuk oleh pemerintah bersama-sama dengan korporasi (“kontrak”) melainkan dalam bentuk hukum publik dengan lebih tepatnya hukum administrasi dengan fokus utama yaitu norma kebolehan atau izin, ini menempatkan kedudukan negara atau pemerintah sebagai penentu dalam regulasi tata kelola pertambangan.²

Sustainable development/Pembangunan berkelanjutan menurut TAP MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, maupun istilah pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup digunakan dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.³ Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 memberikan kekuasaan kepada negara untuk “menguasai” dan mempergunakan sumber daya alam/*natural resources* yang ada untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengertian sebesar-besarnya kemakmuran rakyat bahwa rakyatlah yang harus menerima manfaat kemakmuran dari *natural resources* yang ada di Indonesia.⁴

Dalam kedudukan pemerintah atas pembaharuan hukum pertambangan mineral dan batubara di atas, memposisikan jauh lebih berdaulat serta kedudukan hukum.*legal standing* yang lebih tinggi dari subyek hukum lainnya. Bagi perspektif korporasi pelaku usaha hal ini dianggap sebagai suatu yang memberikan dampak ketidak setaraan dalam subyek hukum. Peranan korporasi dalam melaksanakan UU MINERBA melaksanakan hak dan kewajiban dari norma hukum tersebut dengan konsukwensi adanya garansi, perlindungan hukum serta beberapa kemudahan.

Urgensi pembaharuan hukum pertambangan mineral dan batubara dilandasi atas semangat *nationalis recauses* dalam bidang politik, peningkatan nilai tambah bagi ekonomi, kebutuhan maupun ketersediaan bahan baku industri (hilirisasi), dimana hukum memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan dengan dampak positif *multyplayerefect*. Tujuan fundamental dan penentu utama yang memberikan petunjuk

¹ Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan Di Bawah Rezim UU Tahun 4 2009*, 2015, Pustaka Obor, Jakarta, h. 23

² *Ibid*

³ <https://www.forumforthefuture.org/sites/default/files/project/download/learningandskill.pdf>. dalam Maryunani, *Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Pembangunan Eonomi Secara Berkelanjutan*, 2018, UB Press, Malang, h.186

⁴ *Ibid*. h.187

bagi pengambil keputusan Negara dalam menentukan keputusan-keputusan luar negeri.⁵

Tujuan Pembaharuan hukum di atas didasarkan ide Negara kesejahteraan/*welfare state* dimana Negara hadir untuk memberikan kesejahteraan bagi segenap warga Negara.⁶

B. Rumusan Masalah

Atas dasar pertimbangan tersebut peneliti menfokuskan kepada Apakah Pembaharuan kebijakan Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara terhadap pembangunan smelter di dalam negeri merupakan pertentangan dalam regulasi GAAT WTO?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan lebih memberikan penjelasan atau deskripsi terhadap kebijakan pembaharuan hukum smelter Pertambangan Mineral dan Batubara Indonesia maupun akibat hukum yang ditimbulkan dari kebijakan hukum. Memberikan suatu konsep penyelesaian hukum atas kebijakan dari sudut pandang kedaulatan hukum.

D. Metode

Penelitian ini adalah hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian hukum yang berfokus menganalisis hukum tertulis serta meliputi struktur maupun komposisi hukum, lingkup dan materi yang diatur, konsistensi pengaturan norma, termasuk latar belakang atau penjelasan umum dan pasal demi pasal, sampai formalitas dan kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan, namun tidak mengkaji aspek implementasinya.⁷ Untuk memahami juga menganalisis fokus penelitian seperti dimaksud di atas, digunakan pendekatan-pendekatan yang relevan seperti yang dikemukakan Marzuki⁸ yaitu: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); (2) pendekatan konseptual (*conceptual approach*); (3) pendekatan sejarah (*historical approach*), dengan analisis teori Negara kesejahteraan.

E. Pembahasan

1. Konsep Pembaharuan kebijakan Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara terhadap pembangunan smelter di dalam negeri.

Pengembangan industri diarahkan kepada pemanfaatan keragaman sumber daya alam dan konservasi dengan memerhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup. Pengembangan industri juga dilaksanakan dengan memerhatikan komposisi maupun

⁵ dalam Warsisto Raharjo Jati (ed), *Nasionalisme Pertambangan di Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2018, h. 1

⁶ Satjipto Raharjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, 2010, Genta publishing Yogyakarta, h. 102- 105

⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2004, h. 101-102.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Cet Ke IV, Jakarta, 2007, h. 141-142.

kandungan penggunaan energi (*diversifikasi*) dengan maksimal bagi setiap jenis sumber daya alam.⁹

Arah kebijakan pengelolaan dan pengusaha sumber daya alam dalam pembangunan nasional diorientasikan untuk peningkatan nilai tambah produk alam, sebagai upaya pengembangan industri yang berbasis sumberdaya alam, dengan tetap memperhatikan dan mengutamakan kegiatan konservasi lingkungan dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan.¹⁰

Untuk mendorong pengembangan industri hilir dengan mempercepat pembangunan proyek *smelter* nikel yang ada di wilayah Sulawesi, berdasarkan pada data yang dilaporkan oleh Badan Geologi, pada bulan Juli 2020, besaran sumber daya bijih nikel yang dimiliki oleh Indonesia mencapai 11.887 juta ton. Dari besaran jumlah tersebut, diketahui sebanyak 5.094 juta ton merupakan jumlah tereka, 5.094 juta ton jumlah terunjuk, 2.626 ton jumlah terukur, dan 228 juta ton jumlah *hipotetik*. Jumlah cadangan bijih nikel/*ore* mencapai angka 4.346 juta ton. Sebanyak 3.360 juta ton merupakan cadangan terbukti, serta 986 juta ton merupakan cadangan terkira. Jumlah total sumber daya logam mencapai 174 juta ton dan jumlahnya mencapai angka 68 juta ton, potensi terbesar nikel tersebut hingga saat ini paling banyak tersebar di wilayah Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, dan Maluku Utara, untuk jumlah terbesar di Indonesia.¹¹

UU MINERBA mengamanatkan agar sektor pertambangan mineral memberi nilai tambah dengan melakukan pengolahan dan/atau pemurnian mineral di dalam negeri sebelum diberi rekomendasi untuk melakukan ekspor.¹² Melalui industri pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri maka diharapkan terjadi peningkatan nilai ekonomi domestik. Termasuk di dalam jenis mineral yang dikenakan aturan ini adalah mineral nikel, tembaga, bauksit, besi dan mangan. Di sisi lain, dengan dibangunnya pengolahan dan pemurnian mineral akan mendorong permintaan energi yang meningkat untuk memenuhi kebutuhan *smelter*. Besarnya kebutuhan energi baik listrik maupun bahan bakar yang diperlukan dapat diantisipasi dengan terencana.¹³

UU MINERBA memposisikan pertambangan mineral logam khususnya *smelter* sebagai bagian dari sistem produksi, *mineral* yang ditambang berupa konsentrat (*bijih nikeli/ore*) masih tercampur dengan beberapa mineral lainnya, yaitu mineral bawaan dimana material bawasanya harus dibersihkan, kemudian dilakukan pengelolaan dan pemurnian dengan teknologi *smelter*. *smelter* adalah sarana teknologi pemurnian hasil tambang atau konsentrat dengan tujuan untuk meningkatkan kandungan nilai tambah logam, timah, nikel, tembaga, emas, alumina dan

⁹ Visi, Misi Dan Arah Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005 – 2025 Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, h. 71

¹⁰ *Ibid*

¹¹ <https://duniatambang.co.id/Berita/read/1402/Strategi-Pemerintah-Percepat-Hilirisasi-Nikel-Sebagai-Bagian-dari-Proyek-Strategi-Nasional>, diakses pada tanggal 16 Desember 2020.

¹² Pasal 102 jo 103 UU MINERBA

¹³ Adhi Dharma Permana, *Kondisi dan Permasalahan Energi Nasional*, Pusat Teknologi Pengembangan Sumberdaya Energi, BPPT, Jakarta, 2012.

perak hingga mencapai tingkat yang memenuhi standar presentase mutu baku yang merupakan bahan baku industri hilir dengan tidak merubah sifat dasar fisik maupun kimia. Proses tersebut telah meliputi pembersihan mineral logam dari pengotor dan pemurnian yang rendah.¹⁴

Kebijakan hukum industri hilirisasi bahan tambang mineral diatur menurut UU MINERBA¹⁵ dan UU No. 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian (UU Perindustrian). Mineral serta batubara merupakan kekayaan alam tak terbarukan/*non renewable* dimana pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dan sekaligus memberikan dampak *multyplayerefect*. Sedangkan UU Perindustrian mengamanatkan, industri hilir dikembangkan secara seimbang serta terpadu salah satunya mengoptimalkan seluruh sumber daya alam.¹⁶

Kapasitas industri besi baja yang saat ini rnencapai 19 Juta ton per triliun, masih membutuhkan 46 Juta ton *iron ore* agar rnendapatkan peningkatan nilai tambah sebesar USS 15 miliar per tahun, dibandingkan jika dijual dalam bentuk *iron ore* yang hanya menghasilkan US\$ 2,3 miliar/tahun. Nilai tambah yang didapat tersebut sebesar USS 12,7 miliar atau setara dengan Rp 114,4 triliun setiap tahunnya. Sedangkan, cadangan *iron ore* sekitar 115 Juta ton, sepenuhnya diekspor secara besar-besaran. Pada tahun 2011 ekspor *iron ore* mencapai 13.000.000,- ton dengan peningkatan tujuh kali dibandingkan dengan tahun 2008 (sebelum diberlakukannya UU MINERBA). Saat ini pertumbuhan investasi baru yang mengolah *iron ore* menjadi *sponge iron* dan *pig iron* dengan kapasitas produksi sebesar 2,9 Juta ton per tahun, serta investasi baru yang memproduksi *slab* dan *plate* dengan kapasitas produksi 3 Juta ton pertahun. Industri alumina merupakan komponen terpenting urutan ke 2 setelah industri baja. Namun demikian, saat ini belum terdapat investasi yang mengolah bahan baku bauksit menjadi alumina. Industri hilir aluminium nasional masih memerlukan aluminium *ingot* sebesar 600.000,- ton yang sebagian besar (83 %) masih marupakan komoditas impor. Cadangan bauksit hingga saat ini tercatat mencapai 180.000.000,- ton diperkirakan cadangan tersebut habis dalam kurun waktu 4 sampai 5 tahun ke depan apabila tidak dilakukan pengendalian ekspor bauksit, yang akan berakibat tidak tumbuhnya industri aluminium dalam negeri.¹⁷

Sektor pertambangan mineral logam, yang menjadi salah satu andalan dalam mendukung perekonomian ternyata selama tahun 2000- 2015 hanya mampu memberikan kontribusi rata-rata sebesar 1,41%. Kontribusi tertinggi sektor ini pernah terjadi pada tahun 2002, namun itu juga tidak begitu besar yaitu hanya 1,69%. Namun seiring dengan semakin terkurasnya sumber daya secara perlahan kontribusi sektor ini mengalami penurunan secara perlahan hingga tahun 2008 menjadi 1,35%. Terjadi kenaikan menjadi 1,38 pada tahun 2009, memasuki tahun 2010 hingga tahun 2015 peran sektor ini secara perlahan terus mengalami penurunan mencapai 1,06% saja kontribusinya terhadap PDB. Salah satu penyebabnya adalah dengan terbitnya UU

¹⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber daya Mineral Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Jakarta, 204, h.29

¹⁵ UU MINERBA

¹⁶ UU Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian

¹⁷ <https://kemenperin.go.id/artikel/7682/kode-etik>, diakses pada tanggal 22 Januari 2021

MINERBA Pasal 102 menetapkan pelarangan ekspor mineral berupa konsentrat/*raw material*, sehingga volume ekspor sektor pertambangan mineral logam mengalami penurunan.¹⁸

Dekade berlakunya UU Pokok Pertambangan yang berorientasi pada *capital oriented* dan sentralistik, sama sekali tidak memberi nilai tambah bagi kegiatan usaha pertambangan untuk pertumbuhan perekonomian nasional dan peningkatan pendapatan dan devisa negara. perkembangan perekonomian global yang menuntut penyesuaian dan daya saing tinggi di masyarakat internasional, seiring dengan perkembangan paradigma pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), maka dilakukan perubahan dalam regulasi usaha pertambangan melalui semangat *nasionalisme* penguasaan sumber daya alam (*resources nationalism*) dengan memberlakukan UU MINERBA.

Jika dikaji dari proses penyusunan Rancangan UU MINERBA, maka dapat dicermati argumen pokok atau urgensi perlu dibentuk UU MINERBA yang lebih progresif mengedepankan kepentingan bangsa dan negara dalam pemanfaatan sumber daya mineral untuk kemakmuran rakyat melalui nilai tambah.¹⁹

Menurut Naskah Akademik dicantumkan argumentasi penting mengapa perlu dibentuk RUU tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang dinyatakan seperti berikut: “Hingga saat ini masalah nilai tambah belum mendapatkan perhatian. *Forward* dan *backward linkage* industri pertambangan masih rendah. Persoalan kandungan lokal hingga saat ini hampir semua komponen industri pertambangan 90% berasal dari komponen impor. Demikian pula industri hilir (*sekunder*) memperoleh bahan baku dengan cara mengimpor bahan tambang setengah jadi dari luar negeri, sementara bahan tambang yang sama dari Indonesia dijual dengan harga yang rendah”.²⁰

Konsep yang dilandasi atas semangat *nationalism resources* serta nilai tambah atas pemanfaatan sumber daya alam/*natural resources* atas pemenuhan bahan baku industri dalam negeri (hilirisasi) merupakan bentuk prinsip-prinsip *utylitarianism* dengan tujuan hukum kemanfaatan, keadilan serta kepastian.²¹

2. Urgensi Kewajiban Hukum Pembangunan Pengolahan dan Pemurnian (*smelter*)

Kebijakan hilirisasi tambang seperti dimaksud di atas merupakan amanat dari Pasal 102 jo 103 UU MINERBA dan PERMENESDM No.7 Tahun 2012.²², semua korporasi tambang pemegang IUP atau IUPK²³ wajib membangun smelter sebagai

¹⁸ Triswan Suseno, <https://jurnal.tekmira.esdm.go.id/index.php/minerba/article/view/688/828>, *Analisis Dampak Sektor Pertambangan Mineral Logam Terhadap Produk Domestik Bruto*, diakses pada tanggal 22 januari 2021.

¹⁹ *Loc.Cit*

²⁰ Pusat Penelitian, Informasi, dan Dokumentasi DPR RI. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral Departemen Energi Sumberdaya Mineral, Jakarta, 2004, h. 29

²¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, 2008, Ghalia Indonesia, Bogor, h. 67

²² Pasal 102 Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan operasi produksi wajib meningkatkan nilai tambah Mineral dalam kegiatan usaha pertambangan melalui: a. Pengolahan dan Pemurnian untuk komoditas tambang Mineral logam

²³ Izin Usaha Produksi (IUP), Izin Usaha Produksi Khusus (IUPK)

sarana pengolahan atau pemurnian bahan mineral mentah (konsentrat), juga memberikan pilihan dapat membangun sendiri atau bekerjasama dengan pemegang IUP atau IUPK yang lain, atau dengan perusahaan lainnya.²⁴

Peningkatan nilai tambah mineral dan batubara selain dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan pendapatan semua yang terpaut baik langsung maupun tidak terhadap pengolahan sistem pertambangan, tidak hanya terbatas untuk peningkatan pendapatan negara, tetapi konsep ini ke depan juga diarahkan untuk meningkatkan posisi daya tawar negara dalam bertransaksi dagang dengan negara-negara konsumen. Upaya ini sekaligus juga untuk memenuhi kebutuhan bahan baku (mineral) industri dalam negeri, karena kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri dapat diarahkan untuk menopang kemandirian dan ketahanan ekonomi nasional dalam jangka panjang.²⁵ Dalam rangka pemenuhan kebijakan serta kewajiban hukum terhadap pengolahan dan pemurnian (*smelter*) dibentuk penormaan berupa:

a. Pembatasan dan Larangan Ekspor Konsentrat/ore

Pada hakekatnya Pasal 103 UU MINERBA adalah merupakan pembatasan ekspor *raw material/material ore*, beberapa regulasi pula melakukan hal sama Setelah diberlakukan PERMENESDM No. 05 Tahun 2017, yang dilengkapi dengan PERMENESDM No. 06 Tahun 2017 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral Ke Luar Negeri Hasil Pengelolaan dan Pemurnian. Menurut Pasal 13 ayat (1) huruf d, memberi peluang bagi pemegang IUP atau IUPK untuk melakukan ekspor konsentrat mineral dalam batasan minimum setelah pengolahan dan pemurnian.

Dalam rangka mendorong terwujudnya hilirisasi pemerintah memberikan kesempatan pemegang kontrak karya mineral logam, Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi (IUP OP), Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi (IUPK OP), dan pihak lain untuk melakukan penjualan konsentrat ke luar negeri setelah 5 (lima) tahun ke depan sejak diterbitkannya Peraturan Menteri ini, dengan syarat sebagai berikut:

- (a) mengubah Kontrak Karya menjadi IUPK Operasi Produksi, memberikan komitmen pembangunan *smelter*;
- (b) membayar bea keluar maksimum 10% sesuai progres fisik dan realisasi keuangan pembangunan *smelter* sebagai syarat yang ditetapkan Ketentuan Peralihan Pasal 17 ayat (2) PERMENESDM No. 6 Tahun 2017 Tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral ke Luar Negeri Hasil Pengelolaan dan Pemurnian.

b. Kewajiban Hukum Pengolahan dan Pemurnian (*smelter*)

kewajiban untuk melakukan pengolahan dan pemurnian mineral pada tahap Operasi Produksi, seperti ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan

²⁴ Pasal 103: (1) Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.

²⁵ Agus Sugiono, "Kebutuhan dan Penyediaan Energi di Industri Smelter Tembaga", <http://www.researchgate.net/publication/264784649> Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, h.80 diakses pada tanggal 10 Juni 2020.

pertambangan mineral dan batubara, secara yuridis diatur sebagai “kewajiban hukum” bagi pemegang IUP atau IUPK dengan mendirikan *smelter* di dalam negeri. Sebagai alat teknologi pengolahan dan pemurnian mineral dan batubara pada tahap operasi produksi, pembangunan *smelter* wajib dilakukan di dalam negeri secara langsung oleh pemegang IUP atau IUPK, atau dengan melakukan kerjasama dengan pemegang IUP atau IUPK yang lain, atau dengan badan usaha swasta atau milik Negara yang lain. tujuan pembangunan *smelter* adalah untuk merubah sistem pengelolaan tambang mineral dan batubara, dari sebatas untuk ekspor bahan mentah (*raw material*) beralih menjadi ekspor bahan jadi atau setengah jadi. Oleh karena itu, dengan diberlakukan UU Minerba sebagai instrumen hukum untuk mengatur tata kelola pertambangan mineral dan batubara, juga merubah perilaku pemegang IUP atau IUPK dalam kegiatan usaha pertambangan, sehingga memberi nilai tambah mineral, dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan Negara untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dalam pembangunan nasional berkelanjutan.

Pengaturan lebih teknis dari kewajiban pemegang IUP atau IUPK melakukan pengolahan dan/atau pemurnian mineral dan batubara di dalam negeri, maka pemerintah menerbitkan peraturan menteri seperti berikut:

- (1) PERMENESDM Nomor 01 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri;
- (2) PERMENESDM No. 08 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PERMENESDM No. 01 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri;
- (3) PERMENESDM Nomor 05 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengelolaan dan Pemurnian Mineral Dalam Negeri. Pengaturan izin ekspor ke luar pasca pemurnian dan/atau pengolahan di dalam negeri, pemerintah menerbitkan PERMENESDM No. 06 Tahun 2017 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Pengiriman Mineral Ke Luar Negeri Hasil Pengolahan dan Pemurnian.

Kewajiban hukum seperti ditetapkan dalam UU MINERBA dapat dikatakan pengaturan kewajiban bagi pemegang IUP atau IUPK untuk melakukan pengolahan dan pemurnian mineral dengan membangun *smelter* di dalam negeri merupakan kewajiban yang berkarakter *imperative kategoris*²⁶ dalam kegiatan usaha pertambangan nasional.

3. Akibat Hukum

Setiap perubahan kebijakan regulasi memberikan dampak bagi subyek hukum pemegang ijin usaha pertambangan maupun pihak ketiga. Kebijakan pembaruan hukum berupa pengolahan dan pemurnian di dalam negeri pada hakekatnya adalah merupakan pembatasan eksport *raw material/ore* ke luar Indonesia. Kebijakan pembaharuan hukum ini sebagai bentuk nilai tambah serta pemenuhan atau ketersediaan bahan baku industri di dalam negeri dan sekaligus memberikan dampak *multyplayereffect*.

²⁶ *Imperative hipotesis* adalah merupakan bentuk kewajiban dengan menempatkan suatu syarat tertentu, *Imperative Kategoris* suatu benetuk kewajiban secara substansi tanpa meletakan syarat tertentu. (Faiz, Fahrudin, *Materi Kuliah Filsafat Utilitarian*, 2020, Masjid Jenderal Sudirman.)

Indonesia sebelum pembaharuan hukum dimaksud di atas, melakukan ekport konsentrat (*raw material/ore*) dengan Uni Eropa. Tentu saja untuk menjamin subyek hukum antar bangsa sarana yang digunakan adalah kontrak publik sebagai sarana pengaturannya. Kontrak publik dimaksud ialah GATT yang diterbitkan oleh WTO, Indonesia sebagai anggota WTO, terhadap konsep perdagangan internasional, sumber hukum yang sangat penting ialah ketentuan-ketentuan GATT/*General Agreement on Tarriff and Trade* yang dalam perjalannya melahirkan WTO/*World Trade Organization*. GATT didirikan melalui kesepakatan 23 Negara pada Oktober 1947. Lahirnya WTO pada tahun 1994 menjadikan GATT dengan salah satu lampiran WTO sehingga secara otomatis Negara-negara anggota WTO juga terikat dengan ketantuan-ketentuan WTO sehingga disebut sebagai anggota GATT/WTO. Selain mengenai tarif dan perdagangan GATT juga menjadi aturan umum bagi ketentuan yang berkaitan dengan Perjanjian mengenai Jasa (GATS), Penanaman Modal (TRIMs) dan perjanjian mengenai Hak Atas Kekayaan Intelektual (TRIPS).²⁷

Adapun tujuan dari persetujuan GATT ialah untuk menciptakan suatu iklim dalam perdagangan internasional yang memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat pelaku ekonomi untuk terciptanya kebebasan perdagangan berkelanjutan didalam investasi, peluang kerja, dan menciptakan perdagangan yang sehat²⁸. Tujuan tersebut merupakan, sistem perdagangan internasional yang diupayakan GATT adalah sistem yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan diseluruh dunia.²⁹ Diketahui Indonesia melalui Uni Eropa bekerja sama dalam eksport *raw material/ore*, (bijih nikel) sebelum berlakunya UU MINERBA. Kebijakan pembaharuan hukum di atas yang oleh Uni Eropa merupakan bentuk *inconsistency* atas penerapan *article XI GATT*.

Pasal XI

Penghapusan Umum Pembatasan Kuantitatif

1. Tidak ada larangan atau pembatasan selain bea, pajak atau pungutan lainnya, baik yang diberlakukan melalui kuota, izin impor atau ekspor atau tindakan lain, harus ditetapkan atau dipertahankan oleh setiap kontrak Pada pihak pengimpor produk apa pun dari wilayah pihak kontraktor lainnya atau pada ekspor atau penjualan untuk ekspor produk apa pun yang ditujukan ke wilayah pihak lain mana pun.
2. Ketentuan-ketentuan ayat 1 Pasal ini tidak berkenaan hal-hal sebagai berikut:
 - (a) Melarang atau membatasi ekspor yang diterapkan sementara untuk mencegah atau mengurangi krisis dari bahan makanan atau produk lain yang penting bagi pihak pengekspor;

²⁷ Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, 2005, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 97

²⁸ Christophorus Barutu, *Seni Bersengketa di WTO*, 2015, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 1.

²⁹ Oliver Lang, *Law and limitation in the GATT multilateral trade system*, (dalam Christophorus Barutu, *Seni Bersengketa di WTO*, , 2015 PT Citra Aditya Bakti, , Bandung, h. 4).

(b) Melarang atau membatasi impor dan ekspor yang diperlukan untuk penerapan standar atau peraturan untuk klasifikasi, grading atau pemasaran komoditas dalam perdagangan internasional.³⁰

Akibat hukum dari pembaruan hukum pertambangan Indonesia di atas, Uni Eropa memberikan dasar serta alasan keberatan yaitu tidak terpenuhinya bahan baku industri yang memberikan dampak pada sektor hilangnya tenaga kerja yang sekaligus pula menimbulkan *multityplayerefect negative* pada sistem industri serta bermuara pada pendapatan ekonomi.

Indonesia telah meratifikasi GAAT melalui UU No.7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3564

4. Analisis

Republik Indonesia adalah negara yang berdaulat, negara merupakan gejala kehidupan umat manusia. Konsep negara berkembang mulai dari bentuknya yang paling sederhana hingga ke paling kompleks di zaman sekarang. Sebagai bentuk kehidupan organisasi bersama dalam masyarakat,³¹ Namun demikian, apa yang sebenarnya diartikan orang sebagai negara tentu tidak mudah untuk didefinisikan, dan Meskipun diakui merupakan istilah yang sulit didefinisikan, O. Hood Phillips, Paul Jacson, dan Patricia Leopold mengartikan *state* sebagai: suatu politik Masyarakat memiliki kebebasan atas keterikatan, pembatasan, dengan menempati wilayah tertentu, dimana masyarakat tersebut bersatu untuk melawan setiap bentuk kekuatan dari luar dan menciptakan keadaan atau ketertiban di masyarakatnya.³²

Dari perspektif Negara kesejahteraan/*welfare state* kedaulatan suatu negara tidak terlepas dari sistem bentuk negara-negara baik *rule of law* maupun *Rechtstaat* keduanya mempunyai makna yang sama yaitu negara hukum. Sangat mustahil menjelaskan tentang kedaulatan negara tanpa memberikan penjelasan yang menyeluruh dari Negara itu sendiri.

Kedaulatan (*sovereigniteit*) adalah ciri, pertanda atau atribut hukum negara. Sebagai atribut hukum dari negara, kedaulatan mempunyai sejarah yang tidak sebaya dalam arti bahwa kedaulatan lebih tua secara konseptual dari pada konsep negara itu sendiri. James Bryce, ketika menulis tentang kedaulatan merupakan :”...*dusty deseert of abstraction through which successive generations of political philosopher have though it necessary to lead their disciples.*” Kedaulatan dianggap sebagai suatu fiksi besar tanpa arti dan tanpa kenyataan.³³ Charles Benoist menganggap “kedaulatan sebagai suatu

³⁰ https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art11_gatt47.pdf. Diakses pada tanggal 13 Desember 2021

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, 2012, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 9.

³² O. Hood Phillips, Paul Jacson, and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, 2001, London Sweet and Maxwell, h. 4 (dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, 2012, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 9)

³³ F. Iswara, *Pengantar Ilmu politik*, 1980, Bandung, Bina Cipta, h 105 (dalam I GDE Pantja Astawa, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, Refika Aditama, Bandung, 2012, h. 107)

konsep yang palsu sejak semula yang kemudian dipalsukan dalam sejarah, tanpa manfaat; dan lebih-lebih lagi, kedaulatan adalah konsep yang berbahaya.”³⁴

Negara Kesejahteraan mempunyai kedaulatan atas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Jean Bodin “kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi yang dimiliki warga negara dan rakyat, serta tidak menempatkan batasan apapun dari undang-undang. Kedaulatan didefinisikan sebagai kekuasaan tertinggi untuk menentukan serta membuat hukum dan negara.”³⁵ Johannes Althusius berpendapat “*sovereigniteit* sebagai kekuasaan tertinggi menyelenggarakan segala sesuatu yang menuju kepada kepentingan jasmani maupun rohani atas anggota-anggota masyarakat (warga negara), kekuasaan ini ada pada rakyat sebagai kesatuan”.³⁶

“Kedaulatan/*sovereigniteit* menurut Jean Bodin sebagai kekuasaan tertinggi untuk membentuk hukum terhadap suatu Negara, yang sifatnya:

1. Tunggal; berarti bahwa hanya negaralah yang memiliki. Didalam negara itu tidak ada kekuasaan lainnya lagi yang berhak menentukan atau membuat undang-undang atau hukum.
2. Asli; berarti bahwa kekuasaan itu tidak bersumber atas kekuasaan lain. Misalnya provinsi atau kotapraja itu tidak mempunyai kedaulatan, karena kekuasaan yang ada padanya tidak asli, sebab diperoleh dari pusat.
3. Abadi; berarti bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu adalah negara, yang menurut Jean Bodin Negara itu abadi.
4. Tidak dapat dibagi-bagi; berarti bahwa kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang atau badan lain, baik sebahagian maupun seluruhnya.³⁷

Ide semnagat *nationalism resources*, *Natural resources* Indonesia merupakan kedaulatan asset/*sovereign asset* dengan sifat *nonrenewable resources* dengan demikian “hak menuasai negara” Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 merupakan landasan pijak. Kedaulatan hukum suatu Negara adalah memiliki supermasi tertinggi atas bentuk kontrak apapun. Indonesia sebagai anggota WTO yang telah meratifikasi GAAT juga dipandang sebagai kedaulatan hukum.

Article XI pada pokoknya melarang adanya pembatasan barang atau komoditi ekspor, kecuali barang produksi agriculture, perikanan, peternakan atau barang yang terdapat kesamaan yang dapat disubstitusikan atau barang pengganti. Norma *Article XI* berupa larangan pembatasan ekspor di atas sebenarnya telah sesuai dengan regulasi Indonesia tersebut di atas. UU MINERBA (Pasal 102,103) PERMENESDM No. 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral jo No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 62A.

Hakekat pelarangan *raw material* tidaklah dipandang sebagai pelarangan atau pembatasan kuantitas akan tetapi “ekspor dengan syarat” atau disebut sebagai norma

³⁴ *Ibid*

³⁵ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, 2001, Bumi Aksara, Jakarta, h. 69 (dalam I GDE Pantja Astawa, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, 2012, Refika Aditama, Bandung, h. 108)

³⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 88 (dalam I GDE Pantja Astawa, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, 2012, Refika Aditama, Bandung, h. 108)

³⁷ *Ibid*, h. 79

imperative hipotesis dimana suatu kewajiban dengan syarat tertentu.³⁸ Syarat tersebut berupa perilaku untuk melakukan pengelolaan dan pemurnian (proses *smelter*), hasil *smelter* tersebut tentu saja dapat dilakukan ekspor hal ini telah diatur PERMENESDM No. 154 K/30/MEM/2019, perbedaan pembatasan tersebut tidak terletak pada sisi kuantitas tetapi pada kualitas. Seberapa besar kebutuhan nikel bagi Uni Eropa tetap terpenuhi dengan kualitas maupun kuantitas jauh lebih baik.

Dasar landasan tersebut di atas, kedudukan hukum Uni Eropa membawa permasalahan ini secara formil hukum dapat dibenarkan, akan tetapi dalam perspektif substansi tidak terdapat pembatasan maupun pelarangan ekspor dalam bentuk kuantitas. Fakta Uni Eropa berpedoman pada kuantitas *raw material*, Indonesia bukan satu-satunya pengeksport nikel terdapat beberapa pilihan terhadap Negara-negara yang masih tetap melakukan ekspor *raw material* bilamana kebijakan pembaharuan hukum pertambangan terhadap *smelter* yang oleh Uni Eropa dianggap sebagai bentuk *inconsistency* atas penerapan *article XI GATT* adalah tidak pada tempatnya, secara substansi memberikan makna kedaulatan Negara untuk membentuk peraturan perundangan-undangan (kedaulatan hukum) terhadap perlindungan serta tata kelola mineral dan batubara yang merupakan kedaulatan asset.

F. Penutup

1. Kesimpulan

Kedaulatan hukum memberikan supremasi tertinggi bagi suatu Negara dalam memberikan kesejahteraan dan membentuk norma hukum, ratifikasi GATT melalui UU No.7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NO. 3564) merupakan kedaulatan hukum yang memiliki supremasi tertinggi, akibat yang ditimbulkan ialah mematuhi norma hukum GATT yang telah diratifikasi tersebut dimana pihak terkait dari kesepakatan kontrak public tersebut dapat melakukan hak uji atas *inconsistency*.

2. Saran

Tersebut pada *Article XI*, memungkinkan kedaulatan hukum yang dimiliki Indonesia melakukan dekonstruksi atas bentuk penerimaan Negara bukan pajak yang sangat tinggi maupun pajak atas ekspor *material raw*. Bagi Uni Eropa selayaknya melakukan kesepakatan-kesepakatan baru dengan Indonesia untuk memenuhi bahan baki industrinya.

³⁸ Fahrudin Faiz, *Materi Kuliah Filsafat Utilitarian*, 2020, Masjid Jenderal Sudirman.

Daftar Pustaka

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2004.
- Abu Daud, Busroh, *Ilmu Negara*, 2001, Bumi Aksara, Jakarta,
- Adhi Dharma Permana, *Kondisi dan Permasalahan Energi Nasional*, Pusat Teknologi Pengembangan Sumberdaya Energi, BPPT, Jakarta, 2012.
- Adolf, Huala, *Hukum Perdagangan Internasional*, 2005, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Agus Sugiono, "Kebutuhan dan Penyediaan Energi di Industri Smelter Tembaga", <http://www.researchgate.net/publication/264784649> Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.
- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum*, 2008, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Astawa, I GDE Pantja, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, Refika Aditama, Bandung, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, 2012, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Barutu, Christophorus, *Seni Bersengketa di WTO*, 2015, PT Citra Aditya Bakti.
- Faiz, Fahrudin, *Materi Kuliah Filsafat Utilitarian*, 2020, Masjid Jenderal Sudirman.
- Hayati, Tri, *Era Baru Hukum Pertambangan Di Bawah Rezim UU Tahun 4 2009*, 2015, Pustaka Obor, Jakarta.
- Iswara, F, *Pengantar Ilmu politik*, 1980, Bandung, Bina Cipta.
- Jati, Warsisto Raharjo (ed), *Nasionalisme Pertambangan di Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2018.
- Lang, Oliver, *Law and limitation in the GATT multilateral trade system*, (dalam Christophorus Barutu, *Seni Bersengketa di WTO* , , 2015 PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Maryunani, *Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Pembangunan Eonomi Secara Berkelanjutan*, UB Press, Malang, 2018.
- Naskah Akademik RUU No. 4 Tahun 2009, Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber daya Mineral Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Jakarta.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Cet Ke IV, Jakarta, 2007.

Phillips, O. Hood, Jacson, Paul and Leopold, Patricia, *Constitutional and Administrative Law*, 2001, London Sweet and Maxwell.

Raharjo, Satjipto, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, 2010, Genta publishing Yogyakarta Bandung.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000

Visi, Misi Dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (Pjp) Tahun 2005 – 2025 Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Website:

https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art11_gatt47.pdf.

<https://www.forumforthefuture.org/sites/default/files/project/download/learningandskill.pdf>.

<http://www.researchgate.net/publication/264784649>

<https://duniatambang.co.id/Berita/read/1402/Strategi-Pemerintah-Percepat-Hilirisasi-Nikel-Sebagai-Bagian-dari-Proyek-Strategi-Nasional>,