

## HARMONISASI DAN KEPASTIAN HUKUM REGULASI SEBAGAI UPAYA EFEKTIVITAS HILIRISASI MINERAL DI INDONESIA

*(Harmonization and Certainty of Regulatory Law as an Effort to Ensure Effective Downstream Mineral Processing in Indonesia)*

**Barden Alfinurin Aufa Hikam**

Fakultas Syari'ah dan Hukum Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta  
Jl. Bimo Kurdo No.25, Papringan, Caturtunggal, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281  
e-mail: Bardenalfy08@gmail.com

**Hofifah**

Fakultas Syari'ah dan Hukum Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta  
Jl. Bimo Kurdo No.25, Papringan, Caturtunggal, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281  
e-mail: andrianyifa@gmail.com

### Abstrak

Indonesia memiliki cadangan mineral yang melimpah, tetapi pemanfaatannya belum optimal karena sebagian besar bahan mentah diekspor tanpa pengolahan lebih lanjut. Sebagai upaya penyelesaian atas permasalahan tersebut, harmonisasi regulasi dan kepastian hukum menjadi langkah penting dalam mengoptimalkan praktik hilirisasi. Penelitian ini secara komprehensif mengkaji disharmoni dan ketidakpastian hukum dalam regulasi pembangun smelter, ekspor mineral serta kontroversi sengketa perdagangan internasional yang merupakan imbas kontradiktifnya kebijakan nasional dan internasional. Dengan metode yuridis normatif dan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa disharmonisasi regulasi menyebabkan ketidakpastian hukum yang berdampak negatif pada investasi dan perkembangan industri hilir. Solusi yang diperlukan meliputi harmonisasi regulasi, insentif investasi, serta penegakan hukum yang konsisten. Dengan kepastian hukum dan sinergi regulasi, Indonesia dapat memaksimalkan potensi sumber daya mineralnya untuk pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

**Kata kunci:** hilirisasi mineral, disharmoni regulasi, kepastian hukum, perdagangan internasional.

### Abstract

Indonesia has abundant mineral reserves, but its utilization is not optimal because most of the raw materials are exported without further processing. As an effort to resolve these problems, regulatory harmonization and legal certainty are important steps in optimizing downstream practices. This study comprehensively examines the disharmony and legal uncertainty in the regulation of smelter construction, mineral exports and the controversy of international trade disputes which are the impact of contradictory national and international policies. With normative legal methods and a legislative approach and a comparative approach. The results of the study show that regulatory disharmony causes legal uncertainty which has a negative impact on investment and the development of the downstream industry. The solutions needed include regulatory harmonization, investment incentives, and consistent law enforcement. With legal certainty and regulatory synergy, Indonesia can maximize the potential of its mineral resources for sustainable economic growth.

**Keywords :** mineral downstreaming, regulatory disharmony, legal certainty, international trade.

## A. Pendahuluan

Indonesia memiliki banyak sekali cadangan mineral, terutama nikel, bauksit, dan tembaga. Pada tahun 2021, cadangan bijih tembaga mencapai 639 juta ton, bijih timah 1,25 miliar ton, bijih timbal 38,2 juta ton, bijih besi primer 254,1 juta ton, bijih seng 35,3 juta ton, bijih bauksit 927,7 juta ton, dan bijih mangan 21,04 juta ton. Meski banyak, cadangan ini belum dikelola secara maksimal untuk meningkatkan pendapatan negara. Banyak faktor yang menyebabkan hal ini, salah satunya adalah praktik pengeksporan bijih atau mineral mentah yang bernilai tambah rendah yang telah terjadi selama sekitar 40 tahun. Praktik ini dilakukan oleh sebagian besar perusahaan tambang yang beroperasi di sektor hulu (*upstream*).<sup>1</sup> Indonesia adalah salah satu produsen dan eksportir batubara terbesar di dunia. Menurut Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia, pada tahun 2006, Indonesia memproduksi sekitar 193,54 juta ton batubara, dengan 145 juta ton di antaranya diekspor ke Asia, Eropa, dan negara lainnya. Pada tahun 2007, produksi batubara nasional meningkat menjadi 225 juta ton, dengan 150 juta ton di antaranya diekspor. Data tahun 2007 juga menunjukkan bahwa Indonesia memiliki sumber daya batubara sebanyak 90 miliar ton dan cadangan batubara sebesar 18,7 miliar ton, yang dapat bertahan setidaknya 110-120 tahun.<sup>2</sup> Tidak heran jika Indonesia dikenal sebagai spesialis eksportir bahan mentah (*the exported of raw material specialist*).<sup>3</sup>

Praktik ini terus berlangsung dalam jangka waktu yang lama. Fasilitas yang belum memadai di banyak perusahaan tambang mineral di Indonesia menghambat mereka untuk memberikan nilai tambah tinggi pada produk akhir pertambangan. Proses pertambangan di Indonesia belum mampu menghasilkan logam berkualitas tinggi dan mahal, hanya menghasilkan konsentrat atau bijih. Hal ini disebabkan oleh kurangnya modal untuk membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) yang baik, serta dianggap tidak ekonomis dengan harga komoditas yang ada.<sup>4</sup> Akibatnya, Indonesia kehilangan peluang dan potensi pendapatan besar, dan sumber daya yang dihasilkan lebih banyak dinikmati oleh negara lain.

Sejak tahun 2023, Indonesia mulai memasuki era hilirisasi sumber daya alam. Dalam hal hilirisasi mineral, ada tiga kegiatan utama yang dilakukan dalam usaha mineral dan batu bara, yaitu penambangan, peleburan, dan pemurnian. Dari ketiganya, penambangan berada pada sektor hulu, sedangkan peleburan dan pemurnian adalah aktivitas hilir. Oleh karena itu, hilirisasi berarti semua proses peleburan dan pemurnian hasil tambang. Untuk menambah *value added* barang mentah, peran pemerintah dalam merancang program hilirisasi mineral sangat strategis dan penting. Indonesia bisa memanfaatkan sumber daya alam secara lebih berkelanjutan dan efisien dengan mengubah orientasi dari barang mentah menjadi produk nikel olahan atau produk setengah jadi lainnya.

<sup>1</sup> Marhaeni Ria Siombo, "Kajian Hukum Hilirisasi Dan Penghentian Ekspor Mineral Logam," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 7, no. 2 (2023): 1384, <https://doi.org/10.58258/jisip.v7i2.4915/http>.

<sup>2</sup> M. Hadin Muhjad, *Hukum Lingkungan Sebuah Pengantar Untuk Konteks Indonesia* (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2015): 141.

<sup>3</sup> Syahrir Ika, "Kebijakan Hilirisasi Mineral: Policy Reform Untuk Meningkatkan Penerimaan Negara," *Kajian Ekonomi Dan Keuangan* 1, no. 1 (2017): 43, <https://doi.org/10.31685/kek.v1i1.259>.

<sup>4</sup> Ajeng Pramesthy H K, "Dalam Penyediaan Fasilitas Smelter Sebagai Upaya Mendukung Program Hilirisasi" *Journal Inicio Legis* 5, No. 2 (2024): 66.

Langkah ini tidak hanya akan meningkatkan pendapatan negara tetapi juga menciptakan lapangan kerja baru dan memperkuat industri lokal.<sup>5</sup>

Indonesia punya keunggulan dalam hal sumber daya mineral seperti nikel dan kobalt, yang bisa dimanfaatkan untuk membuat baterai kendaraan listrik yang ramah lingkungan. Selain itu, ada juga mineral lain yang bisa diolah menjadi produk jadi dan mendukung peralihan dari energi fosil ke energi bersih di masa depan. Sebagai bagian dari upaya ini, ekspor nikel dalam bentuk mentah dihentikan. Sebaliknya, nikel akan diproses di Indonesia terlebih dahulu sebelum diekspor.<sup>6</sup>

Pemerintah merespons permasalahan ini dengan menerapkan kebijakan hilirisasi mineral melalui UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang kemudian diperbarui menjadi UU No. 3 Tahun 2020 Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, regulasi ini mengharuskan perusahaan tambang untuk meningkatkan nilai tambah mineral dengan cara mengolah dan memurnikan komoditas tambang seperti mineral logam, bukan logam dan batuan. Dengan kata lain, regulasi ini mendorong terjadinya peralihan pengelolaan mineral dari yang bersifat *raw material* menjadi produk olahan agar memiliki nilai tambah,<sup>7</sup> karena kewajiban

bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi untuk melakukan pengolahan dan pemurnian untuk meningkatkan nilai tambah mineral hasil penambangan di dalam negeri.<sup>8</sup> Selain itu, undang-undang tersebut juga memberikan kewajiban kepada para pelaku usaha yang memiliki Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan pemegang Kontrak Karya (KK) untuk mendirikan *smelter* yakni fasilitas industri untuk melakukan pengolahan bahan baku dari hasil pertambangan agar menjadi produk olahan karena pemerintah juga melakukan pelarangan bagi masing-masing perusahaan pengelola tambang untuk mengekspor hasil tambang dalam bentuk *raw material* termasuk nikel.<sup>9</sup> Namun, implementasi kebijakan ini menghadapi berbagai tantangan, mulai dari ketidakharmonisan regulasi hingga kendala teknis dalam pengembangan industri hilir.

Salah satu permasalahan utama adalah disharmoni antara regulasi yang ada. Peraturan yang mengatur hilirisasi sering kali mengalami perubahan dan tumpang tindih, menciptakan ketidakpastian bagi pelaku usaha. Sebagai contoh, perusahaan tambang mineral logam wajib membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) di Indonesia. Hal ini merupakan keharusan yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan.<sup>10</sup> Aturan ini

<sup>5</sup> Ferdinand Tharorogo Wau et al., "Analisis Strategis Kebijakan Hilirisasi Mineral: Implikasi Ekonomi Dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Indonesia," *Journal Publicuho* 7, no. 3 (2024): 1217, <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i3.481>.

<sup>6</sup> Marhaeni Ria Siombo, "Kajian Hukum Hilirisasi Dan Penghentian Ekspor Mineral Logam," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 7, no. 2 (2023): 1385, <https://doi.org/10.58258/jisip.v7i2.4915/http>.

<sup>7</sup> Riady Ibnu Khaldun, "Dampak Kebijakan Hilirisasi Nikel Terhadap Peningkatan Ekspor Komoditas Besi Dan Baja Indonesia," *Relasi : Jurnal Ekonomi* 20, no. 1 (2024): 156, <https://doi.org/10.31967/relasi.v20i1.973>.

<sup>8</sup> Marhaeni Ria Siombo, "Kajian Hukum Hilirisasi Dan Penghentian Ekspor Mineral Logam," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 7, no. 2 (2023): 1385, <https://doi.org/10.58258/jisip.v7i2.4915/http>.

<sup>9</sup> Riady Ibnu Khaldun, "Dampak Kebijakan Hilirisasi Nikel Terhadap Peningkatan Ekspor Komoditas Besi Dan Baja Indonesia," *Relasi : Jurnal Ekonomi* 20, no. 1 (2024): 157, <https://doi.org/10.31967/relasi.v20i1.973>.

<sup>10</sup> Ajeng Pramesthy H K, "Dalam Penyediaan Fasilitas Smelter Sebagai Upaya Mendukung Program Hilirisasi" *Journal Inicio Legis* 5, No. 2 (2024): 67.

dimulai dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yang mengamankan perusahaan kontrak karya wajib membangun pabrik pengolahan (*smelter*) dalam waktu lima tahun setelah Undang-Undang diterbitkan.<sup>11</sup> Kebijakan pembangun *smelter* agar para pelaku usaha pertambangan di sektor mineral dan batu bara dapat mengolah bahan baku dari hasil pertambangan agar menjadi produk olahan.<sup>12</sup> Dan pembangunan *smelter* menjadi syarat bagi pelaku usaha pertambangan bisa mengeksport mineral.

Permasalahan muncul pada disharmoni dan ketidakpastian hukum terkait kebijakan pembangun *smelter* dan ekspor mineral. Seperti pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 mewajibkan hilirisasi dan pelarangan ekspor mineral mentah, namun Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2023 memberikan relaksasi ekspor bagi perusahaan yang belum memiliki *smelter*. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 diatur, yang memiliki hak untuk mengeksport mineral adalah perusahaan yang sedang dan atau sudah membangun *smelter*. Namun Pemerintah memutuskan untuk memberikan perpanjangan izin (relaksasi) ekspor konsentrat tembaga kepada PT. Freeport Indonesia (PTFI) dan PT Amman Mineral Nusa Tenggara (AMNT), sampai dengan bulan Mei 2024. Kebijakan relaksasi ekspor konsentrat tembaga ini menjadi kontroversi, karena berdasarkan amanat *Undang-Undang* Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas *Undang-Undang* Nomor 4 Tahun 2009

tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), pelarangan ekspor mineral mentah harus sudah mulai diberlakukan pada 10 Juni 2023. Terlebih, payung hukum untuk relaksasi ekspor konsentrat tembaga dengan menggunakan Peraturan Menteri seharusnya tidak dapat membatalkan pelarangan ekspor mineral mentah yang diamanatkan UU Minerba.<sup>13</sup>

Ketidakpastian hukum dalam kebijakan ekspor mineral juga menjadi tantangan. Larangan ekspor sebenarnya merupakan solusi dari kurang maksimalnya pendapatan dari sektor mineral. Dalam rangka meningkatkan nilai tambah produk tambang, memperkuat kedaulatan ekonomi nasional, mengoptimalkan manfaat ekonomi dari sumber daya alam Indonesia serta melindungi lingkungan dengan mengurangi eksploitasi bijih mentah, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 11 Tahun 2019, yang merupakan revisi dari Peraturan Menteri ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Peraturan ini melarang ekspor mineral mentah untuk mendorong hilirisasi, yaitu pemrosesan lebih lanjut mineral di dalam negeri. Perusahaan tambang harus melakukan pemurnian atau pengolahan mineral di dalam negeri sebelum diekspor. Harapannya, kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah komoditas nikel dengan memprosesnya menjadi produk setengah jadi atau jadi di dalam negeri. Dengan begitu, kebijakan ini dapat menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan

<sup>11</sup> T. Ade Surya, "Kontroversi Relaksasi Ekspor Konsentrat Tembaga", Isu Sepekan Bidang Ekkuinbang, Komisi VII, Mei Minggu Ke-2 (10 S.D. 16 Mei 2023), 1.

<sup>12</sup> Ajeng Pramesthy H K, "Dalam Penyediaan Fasilitas Smelter Sebagai Upaya Mendukung Program Hilirisasi" *Journal Inicio Legis* 5, No. 2 (2024): 67.

<sup>13</sup> T. Ade Surya, "Kontroversi Relaksasi Ekspor Konsentrat Tembaga", Isu Sepekan Bidang Ekkuinbang, Komisi VII, Mei Minggu ke-2 (10 s.d. 16 Mei 2023), 1..

negara, dan memperkuat industri nasional.<sup>14</sup> Kebijakan ekspor yang sering kali berubah-ubah, menyebabkan kebingungan di kalangan investor. Hal ini berujung pada ketidakpastian ini berakibat pada keraguan investor dalam berinvestasi di sektor hilirisasi.

Disharmoni antara regulasi yang ada bukan terjadi hanya diantara peraturan perundang-undangan, disharmoni ini pernah terjadi antara regulasi nasional dan regulasi internasional, yaitu sengketa perdagangan internasional karena larangan ekspor nikel. Penerapan kebijakan hilirisasi nikel menimbulkan masalah membuat Uni Eropa menggugat Indonesia ke WTO atas kebijakan larangan ekspor nikel, pada tahun 2020. Uni Eropa menilai Pemerintah Indonesia membuat kebijakan yang melanggar sejumlah ketentuan yang terdapat didalam GATT. Kebijakan tersebut melanggar Artikel XI GATT yang memuat tentang komitmen untuk tidak menghambat perdagangan. Uni Eropa juga beralasan kebijakan hilirisasi tersebut melanggar Pasal XI ayat 1 GATT 1994, yang dimana anggapan Uni Eropa terhadap Pemerintah Indonesia mengenai minerba menyulitkan Uni Eropa untuk berkompetitif di industri besi dan baja.<sup>15</sup> Indonesia dalam pembelaannya dengan ketentuan Pasal XI.2 (a) dan XX (d) GATT 1994 yang berkaitan dengan terbatasnya jumlah cadangan nikel dalam negeri.<sup>16</sup> Meskipun pemerintah berargumen bahwa kebijakan ini bertujuan untuk melindungi kepentingan nasional, putusan WTO menyatakan bahwa

Indonesia melanggar aturan perdagangan internasional.

Dalam konteks ini, harmonisasi regulasi dan kepastian hukum menjadi langkah penting dalam mengoptimalkan kebijakan hilirisasi. Tanpa adanya kepastian hukum, investor akan terus ragu untuk berinvestasi dalam industri hilir, sehingga tujuan hilirisasi tidak akan tercapai secara maksimal. Berdasarkan latar belakang diatas maka fokus pada penelitian ini adalah ingin mengkaji secara komprehensif terkait disharmoni dan ketidakpastian hukum pada regulasi pembangun *smelter*, ekspor mineral serta kontroversi sengketa perdagangan internasional yang merupakan imbas kontradiktifnya kebijakan nasional dan internasional, serta bagaimana harmonisasi dan kepastian hukum regulasi kebijakan hilirisasi mineral di Indonesia dapat meningkatkan efektivitas hilirisasi mineral di Indonesia.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yang dilakukan dengan menelaah bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan terkait, perjanjian dagang GATT, putusan WTO terkait kebijakan hilirisasi Indonesia serta bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal, dan artikel ilmiah yang relevan dengan tema penelitian. Analisis data dilakukan secara deskriptif dan kualitatif.<sup>17</sup> Penelitian ini menggambarkan

<sup>14</sup> Ferdinand Tharorogo Wau et al., "Analisis Strategis Kebijakan Hilirisasi Mineral: Implikasi Ekonomi Dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Indonesia," *Journal Publicuho* 7, no. 3 (2024): 1216–1217, <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i3.481>.

<sup>15</sup> Erikso Sihotang and I Nyoman Suandika, "Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Yang Berakibat Gugatan Uni Eropa Di World Trade Organization," *Jurnal Raad Kertha* VI, no. I (2023): 62.

<sup>16</sup> Feyza Adha Alsyanda Dkk, "Analisis Yuridis Gugatan Uni Eropa Kepada Wto Terkait Kebijakan Hilirisasi Nikel Indonesia Perspektif Hukum Perdagangan Internasional," *Semarang Law Review* 5, no. 1 (2024): 15.

<sup>17</sup> Yuyut Prayuti, "Dinamika Perlindungan Hukum Konsumen Di Era Digital: Analisis Hukum Terhadap Praktik E-Commerce Dan Perlindungan Data Konsumen Di Indonesia," *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no.1 (2024): 903–13, <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.8482.903-913>.

peraturan yang berlaku kemudian dikaitkan dengan teori-teori hukum positif terkait permasalahan yang diteliti. Dalam spesifikasi penelitian yang menggabungkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*), penelitian ini berusaha menguraikan menggambarkan, menganalisis, dan memahami secara mendalam tentang disharmonisasi dan ketidakpastian regulasi hukum hilirisasi mineral di Indonesia. Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi terhadap literatur hukum dan fakta-fakta media, kemudian dianalisis secara induktif untuk menarik kesimpulan berdasarkan fakta-fakta khusus yang relevan.

### C. Pembahasan

#### 1. Regulasi dan Kebijakan Hilirisasi Mineral di Indonesia

Hilirisasi mineral di Indonesia menghadapi tantangan regulasi yang cukup kompleks akibat adanya tumpang tindih aturan serta ketidakharmonisan kebijakan antar sektor. Regulasi yang mengatur hilirisasi tersebar di berbagai perundang-undangan, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 yang merupakan revisi kedua dari Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan

Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 yang merupakan revisi keempat dari Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, dan Permen ESDM Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara yang mengatur teknis pelaksanaan kebijakan hilirisasi.

Meskipun demikian, masih terdapat berbagai kendala dalam implementasinya. Tantangan penerapan hilirisasi bukan hanya pada persoalan dalam negeri seperti ketidakpastian dan disharmonisasi regulasi namun juga terkait hubungan untung dan rugi dengan negara – negara pengimpor mineral lainnya menjadi kendala utama, pengelolaan sampai menjadi bahan jadi tentunya berimbas juga pada harga yang ditawarkan.<sup>18</sup>

Salah satu masalah utama dalam harmonisasi regulasi hilirisasi mineral adalah adanya ketidaksinkronan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah. UU Minerba sebelum revisi nyatanya mengambil semua kewenangan daerah diserahkan kepada pemerintah pusat. Misalnya dalam penerbitan IUP kemudian diserahkannya kepada pemerintah pusat (Menteri). Meskipun dalam UU Minerba pasca revisi mengakomodir kewenangan pemerintah daerah melalui pendelegasian terdapat kewenangan perizinan usaha pertambangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yaitu Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dan Surat Izin Penambangan Batuan, tentu hal ini sangat berbeda jika dibandingkan dengan UU Minerba sebelumnya (UU No. 4 Tahun 2009) yang secara langsung kewenangan pemberian izin secara atributif, bukan hanya masalah perizinan

<sup>18</sup> Armadani Rizki Illahi, "Hilirisasi Pertambangan Dan Dampaknya Terhadap Aspek Ekonomis Lingkungan Hidup Di Indonesia," *Justitia* 9, no. 3 (2022): 1436.

komponen penting yang dihilangkan yaitu kewenangan pemerintah daerah terhadap pengawasan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan, semua bentuk pengawasan merupakan kewenangan menteri sesuai Pasal 40 UU Minerba, namun yang menarik adalah tidak adanya ruang pendelegasian kewenangan terhadap pengawasan seperti pada perizinan kepada pemerintah daerah. Tentu hal ini memberikan beban yang besar yang ditanggung kepada pemerintah pusat.<sup>19</sup>

Tata kelola pertambangan mineral dan batubara (minerba) masih menghadapi banyak masalah, terutama dalam hal sistem hukum dan regulasi yang belum efektif. Selain itu, ketidak konsistenan dalam penerapan hukum dan lemahnya penegakan aturan juga turut memperburuk situasi ini. Akibatnya, sektor pertambangan belum mampu memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat sekitar, bahkan sering kali malah menyebabkan kerusakan lingkungan.<sup>20</sup> Maka harus ada kepastian hukum mengenai pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam mengelola tambang agar mendorong efektivitas hilirisasi mineral di Indonesia.

Beberapa negara yang berhasil dalam hilirisasi, seperti Australia dan China, menerapkan kebijakan yang lebih konsisten dengan memberikan insentif kepada pelaku usaha yang membangun pabrik pengolahan di dalam negeri. Australia misalnya, pada tahun 2025 menerbitkan undang-undang yang mengatur pemberian insentif pajak untuk kegiatan pengolahan komoditas yang termasuk dalam mineral penting dan hidrogen terbarukan.

China mengadopsi kebijakan yang lebih ketat dengan menerapkan pengendalian ekspor mineral serta memberikan subsidi kepada industri hilirnya, yang menjadikan negara tersebut sebagai salah satu pemain utama dalam industri pengolahan mineral global. Pajak pertambangan di China dikelola dengan perjanjian antar pemerintah dengan perusahaan Trans National Corporations atau TNCs. Dimana pajak dikenakan sejak kepengurusan izin, pengelolaan izin, serta pelaksanaan izin. TNCs terlibat dalam penentuan nilai pajak yang disesuaikan dengan nilai pendapatan pertambangan dan keuntungan pertambangan. Hal ini bukan hanya menghasilkan kontribusi finansial dalam negeri melalui peningkatan iklim investasi dan permodalan tetapi juga kontribusi pengembangan teknologi melalui kerjasama pengembangan teknologi industri pertambangan yang kemudian akan dilakukan alih teknologi kepada negara tuan rumah agar mampu secara mandiri menciptakan dan mengembangkan teknologi industri pertambangan kelak dengan biaya yang cukup dan mapan salah satunya melalui pajak yang besar terhadap pelaku usaha pertambangan di China. Selain itu regulasi pengelolaan tambang di China berkontribusi penyerapan tenaga kerja yang akan dapat mengurangi angka pengangguran dan kemiskinan. Penjelasan di atas menunjukkan betapa pajak pertambangan di China sangat penting dalam mewujudkan ekosistem ekonomi dalam negeri yang mapan dan sehat. Hal ini diperkuat dengan adanya ancaman pidana terhadap pelanggaran pajak pertambangan yang sanksi tertingginya ialah pidana hukuman

<sup>19</sup> Baharuddin Riqiey and Pandu Satriawan Zainulla, "Problematisasi Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Tambang," *SOSIALITA* 1, no. 1 (2022): 58.

<sup>20</sup> Bahruddin, Moh Taufik, and Muhammad Wildan, *Penerapan Hukum Lingkungan Pada Usaha Pertambangan Mineral Dan Batu Bara*, 2022 : 1.

mati.<sup>21</sup> Model kebijakan ini bisa menjadi pembelajaran bagi Indonesia dalam merancang sistem regulasi yang lebih harmonis dan tidak kontradiktif dengan kebijakan perdagangan internasional.

Selain itu, kurangnya kepastian hukum dalam regulasi hilirisasi membuat investor asing enggan menanamkan modalnya di sektor pengolahan mineral. Banyak pelaku industri yang mengeluhkan seringnya perubahan aturan dan kebijakan, terutama pada kebijakan larangan ekspor dari Pemerintah Indonesia yang menyebabkan ketidakpastian dalam perencanaan bisnis mereka. Tentu, kebijakan ini menimbulkan kontra dalam pelaksanaannya, terutama bagi investor asing. Hal ini karena harga jual komoditas mineral logam dari Indonesia secara otomatis menjadi lebih mahal dibandingkan sebelumnya.<sup>22</sup> Padahal masuknya investasi asing ke Indonesia memberikan banyak keuntungan bagi kita. Salah satunya adalah masuknya uang tunai segar untuk membantu mendanai banyak industri yang kekurangan dana. Selain menciptakan lapangan kerja baru dalam jumlah besar, penanaman modal asing ini juga menurunkan tingkat pengangguran. Selain itu, transfer teknologi sering kali terjadi bersamaan dengan masuknya investasi asing. Mereka memperkenalkan informasi teknis baru ke Indonesia yang akan digunakan di masa depan. Tidak menutup kemungkinan juga bahwa UMKM (Usaha Mikro, Kecil dan Menengah) akan bekerja sama dengan investor

internasional. Namun karena kepastian hukum masih dipandang tidak stabil dan tidak konsisten dalam hal perlindungan investor, banyak investor internasional menganggap bahwa menjamin keamanan dan perlindungan hukum atas investasi yang dilakukan di Indonesia merupakan suatu tantangan.<sup>23</sup>

## **2. Peran Pemerintah dalam Hilirisasi Mineral di Indonesia**

Ketidakpastian hukum dalam kebijakan hilirisasi mineral di Indonesia telah menjadi tantangan besar bagi pelaku usaha dan investor. Berbagai perubahan regulasi yang tidak konsisten menimbulkan kebingungan dan menghambat perencanaan jangka panjang sektor industri hilir. Sejak diberlakukannya UU No. 3 Tahun 2020, pemerintah telah beberapa kali merevisi aturan ekspor dan insentif untuk industri hilirisasi, yang membuat pelaku usaha kesulitan dalam menyesuaikan strategi bisnis mereka. Pemerintah perlu merevisi aturan yang melarang ekspor bijih nikel dan kembali membuka ekspor bijih nikel, terutama ke Uni Eropa.<sup>24</sup> Selain itu, banyak usaha kecil dan menengah yang bergerak dalam industri pendukung hilirisasi kesulitan dalam mengikuti perubahan regulasi, sehingga mereka cenderung mengalami ketidakpastian dalam produksi dan distribusi bahan baku. Dalam beberapa kasus, ketidakpastian hukum bahkan membuka celah bagi praktik korupsi dalam perizinan dan implementasi kebijakan hilirisasi.

<sup>21</sup> F. E. Apriliyanto, "Rekonstruksi Regulasi Pajak Pertambangan Yang Berbasis Nilai Keadilan," 2022, <http://repository.unissula.ac.id/30912/%0Ahttp://repository.unissula.ac.id/30912/1/10301900164> : 291-292.

<sup>22</sup> Marhaeni Ria Siombo, "Kajian Hukum Hilirisasi Dan Penghentian Ekspor Mineral Logam," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 7, no. 2 (2023): 1388, <https://doi.org/10.58258/jisip.v7i2.4915/http>.

<sup>23</sup> Feby Wahyuni, "Perlindungan Hukum Bagi Penanaman Modal Asing Di Sektor Pertambangan Mineral Dan Batubara Di Indonesia," *Simbur Cahaya* 30, no. 2 (2023): 303-304, <https://doi.org/10.28946/sc.v30i2.2832>.

<sup>24</sup> Marhaeni Ria Siombo, "Kajian Hukum Hilirisasi Dan Penghentian Ekspor Mineral Logam," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 7, no. 2 (2023): 1390, <https://doi.org/10.58258/jisip.v7i2.4915/http>.

Kasus-kasus tindak pidana korupsi di sektor pertambangan kerap kali timbul karena adanya tumpang tindih (*over lapping*) dalam proses pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP). Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya: batas wilayah yang tidak jelas, belum ada peta RT/RW, belum ada peta wilayah pertambangan atau kesalahan pada pencadangan wilayah, sistem pemetaan manual dan tidak seragam, sistem *database* manual, minimnya SDM, mutasi SDM terlatih, pemalsuan tanggal pengeluaran IUP (*back-dated*), dan kesengajaan melakukan tindakan koruptif.<sup>25</sup> Regulasi yang tidak konsisten sering kali dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui jalur perizinan yang tidak transparan

Sebagai upaya mengatasi disharmonisasi dan ketidakpastian hukum ini, pemerintah perlu mengintegrasikan kebijakan hilirisasi dalam kebijakan ekonomi jangka panjang, misalnya dengan memasukkan kebijakan ini dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Dalam mencapai RPJMN dibentuklah konsep rencana strategis untuk sektor potensi sumber daya dan cadangan mineral dengan target berupa inventarisasi potensi, peningkatan sumber daya-cadangan, dan karakterisasi bijih dengan linimasa tahun 2025 hingga 2029. Selain itu, disampaikan pula usulan upaya untuk menjaga ketahanan sumberdaya dan cadangan mineral, meliputi mineral kritis dan mineral strategis seperti pencarian area prospek baru yang melibatkan badan pemerintah dan akademisi, peningkatan sumber daya dan cadangan mineral, serta optimalisasi sumber daya mineral. Dalam

RPJMN 2020-2024 disebutkan hilirisasi sumber daya alam melalui pembangunan smelter akan difokuskan pada hasil tambang nikel (22 *smelter*), bauksit (5 *smelter*), besi (2 *smelter*), timbal (1 *smelter*) dan tembaga (1 *smelter*).<sup>26</sup>

Solusi untuk mengatasi tantangan tersebut, pemerintah perlu menerapkan kebijakan insentif yang lebih menarik, seperti pengurangan pajak dan fasilitas kemudahan berusaha bagi perusahaan yang membangun fasilitas hilirisasi di dalam negeri. Insentif fiskal yang menarik perusahaan asing memang beresiko adanya penghindaran pajak, maka salah satu solusi adalah memberlakukan *general antiavoidance rules* (GAAR) yang memungkinkan bagi Otoritas Pajak membatalkan manfaat pajak atas suatu transaksi/ skema/pengaturan yang diformulasikan dengan tujuan utama untuk mendapatkan manfaat pajak. Manfaat pajak didefinisikan sangat luas, tidak terbatas pada penurunan tarif pajak, tetapi juga dapat berupa pengecualian pajak, pembebanan biaya, penundaan pembayaran pajak dan manfaat lainnya. GAAR dapat berlaku secara umum tidak hanya untuk pajak penghasilan tetapi dapat diberlakukan juga bagi jenis pajak lainnya. Beberapa negara telah menerapkan GAAR diantaranya: Australia, Kanada, dan Inggris. GAAR bisa menjadi solusi karena Indonesia sampai dengan saat ini belum mempunyai GAAR, namun lebih kepada peraturan anti-penghindaran pajak yang sifatnya spesifik (*specific anti-avoidance rules*) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang PPh. Dengan banyaknya insentif pajak, perlu dipertimbangkan untuk menerapkan

<sup>25</sup> Faiqah Nur Azizah, "Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Sebagai Tindak Pidana Korupsi," *Adalah* 6, no. 4 (2022): 39, <https://doi.org/10.15408/adalah.v6i4.26808>.

<sup>26</sup> Kementerian PPN/Bapenas, "Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024," *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*, 2019, 66.

GAAR guna mencegah agar insentif pajak tidak disalahgunakan sehingga tujuan utama pemberian insentif untuk mendorong investasi baru tidak tercapai. Dapat terjadi kemungkinan Wajib Pajak justru melakukan rekayasa atas investasi yang sudah ada atau penghasilan yang selama ini dipajaki agar mendapatkan penghematan pajak.<sup>27</sup>

Di sisi lain, pengawasan terhadap implementasi regulasi hilirisasi juga harus diperketat. Pemerintah perlu menyikapi berbagai potensi dampak dari kebijakan yang ada. Pemerintah perlu terus mengawal aturan ini, pengawasan perlu diperketat terutama dalam pembangunan *smelter*. Karena banyak perusahaan tambang yang mencoba menghindari kewajiban pembangunan *smelter* dengan berbagai cara, seperti melakukan ekspor ilegal atau memanfaatkan celah hukum dalam regulasi ekspor. Padahal menurut Kepala Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan, perbaikan kinerja ekspor dan kepastian pembangunan *smelter* di Indonesia akan penerimaan negara akan meningkat dari sisi pajak penjualan yang berubah menjadi 5% di mana sebelumnya hanya 2,5%, selain itu juga ada faktor peningkatan pajak pertambahan nilai dan pajak dividen. Dari sisi bea keluar juga akan terjadi perubahan secara bertahap.<sup>28</sup>

Pemerintah perlu memperkuat penerapan hukum dan memberikan sanksi kepada perusahaan yang tidak mematuhi kebijakan hilirisasi. Penerapan sanksi administrasi bertujuan untuk mengawasi dan mengendalikan

tindakan yang dilakukan oleh individu, badan hukum, maupun pemerintah secara lebih efektif.<sup>29</sup>

Peraturan perundang-undangan yang ada terkait industri tambang dinilai sudah cukup memadai, hanya saja dalam proses yang ada implementasi terhadap kebijakan disektor pertambangan dinilai juga masih belum maksimal. Sehingga diharapkan adanya penguatan hukum yang dapat melibatkan seluruh *stakeholder* yang ada, para pelaku usaha serta masyarakat disekitar wilayah pertambangan sehingga pembenahan dalam sektor mineral dapat dilakukan serta dikelola secara profesional untuk mendorong meningkatnya penerimaan negara. Implementasi undang-undang tersebut masih sulit dilakukan saat ini mengingat masa transisi dari sistem desentralisasi ke sistem sentralisasi memerlukan waktu untuk menghadapi resiko yang timbul, seperti kemungkinan bertambahnya Izin Penambangan Liar. Oleh karena itu, Pemerintah perlu memperkuat pengawasan, dimana diperlukan peran yang sangat besar dari seorang Inspektur Tambang dalam melakukan pengawasan dan evaluasi yang didukung dengan penguasaan terhadap teknologi IT dalam pengawasan, seperti menggunakan *drone*, *real time* citra satelit serta *real time reporting* untuk memastikan bahwa setiap proses yang terjadi dilapangan dilaksanakan dengan baik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>30</sup>

Upaya harmonisasi regulasi juga dapat dilakukan dengan meningkatkan partisipasi

<sup>27</sup> Kementerian Keuangan, "Percepatan Pemulihan Ekonomi," *Warta Fiskal*, 2021, 45, <https://fiskal.kemenkeu.go.id/files/warta-fiskal/file/edisi-1-2021.pdf>.

<sup>28</sup> Lisnawati, "Analisis Potensi Dampak Kebijakan Relaksasi Ekspor Mineral Mentah," *Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI IX*, no. 02 (2017): 15.

<sup>29</sup> Dwi Haryadi, "Pengantar Hukum Pertambangan Mineral Dan Batu Bara", (Lampung : UBB Press, 2018) : 52.

<sup>30</sup> Friskilia Junisa Bastiana Darongke, Dientje Rumimpunu, and Sarah D. L. Roeroe, "Efektivitas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Dalam Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral Di Indonesia," *Lex Privatum* 10, no. 3 (2022): 7-8, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/41456>.

pemangku kepentingan dalam penyusunan kebijakan. Selama ini, banyak kebijakan yang ditetapkan tanpa mempertimbangkan masukan dari pelaku industri, sehingga menyebabkan rendahnya efektivitas regulasi. Padahal aspirasi masyarakat dalam penyusunan RUU harus diakomodir. Hal ini sebagai salah satu instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dengan memerhatikan dan mempertimbangkan politik hukum nasional. Dengan meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional. Menjadi penting untuk memastikan bahwa partisipasi masyarakat terakomodir dalam materi undang-undang, sepanjang bertujuan untuk kepentingan dan kesejahteraan umum. Proses legislasi dapat bersifat aspiratif atau justru sebaliknya bersifat elitis, ketika adanya dugaan kelompok kepentingan yang turut serta menentukan proses legislasi. Sebagai lembaga yang diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang DPR, DPD, dan Pemerintah dinilai belum aspiratif dalam melaksanakan fungsi legislasi yang didasarkan pada kebutuhan dasar masyarakat Indonesia.<sup>31</sup>

Pemerintah sebaiknya mengambil peran utama dalam pengelolaan usaha pertambangan mineral dengan menghadirkan kebijakan-kebijakan yang berpihak pada masyarakat. Pengelolaan sumber daya alam adalah hak negara untuk menguasai dan mengelolanya, dengan tujuan memastikan bahwa pemanfaatannya dapat memberikan manfaat dan kesejahteraan bagi masyarakat luas.<sup>31</sup>

Program Hilirisasi mineral merupakan keniscayaan yang harus terus menerus diperjuangkan untuk memberi nilai tambah yang signifikan atas kekayaan mineral bangsa Indonesia. Memang telah ada produk hukum *regeling*, yaitu UU Minerba yang mengatur segala hal dalam pertambangan, mulai dari ketentuan produksi sampai hilirisasi. Namun Implementasi UU Minerba belum sepenuhnya mampu menjawab perkembangan, permasalahan dan kebutuhan hukum di masyarakat dalam penyelenggaraan pertambangan mineral terkait dengan perizinan, reklamasi dan kegiatan pasca tambang, pengolahan dan pemurnian (*smelter*), data dan informasi pertambangan, pengawasan dan perlindungan terhadap masyarakat. Pengaturan kerjasama bidang pertambangan di Indonesia belum mengalami perubahan secara signifikan. Hal ini disebabkan karena belum adanya harmonisasi pengaturan sektor pertambangan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>32</sup>

Pemerintah selama ini juga belum mengevaluasi secara detail perkembangan pembangunan *smelter* pada pertambangan skala izin usaha pertambangan (IUP). Pemerintah harus tegas dalam memberikan batasan waktu atas dasar kondisi infrastruktur di mana IUP beroperasi, jenis mineral yang dimiliki, besarnya investasi, serta waktu yang dibutuhkan dalam membangun *smelter*. "Peraturan terbaru yang memberikan batas waktu pembangunan *smelter* adalah Permen ESDM No.25 Tahun 2018. Peraturan ini memberikan waktu tambahan selama 5 tahun untuk pembangunan

<sup>31</sup> Joko Riskiyono, "Public Participation in the Formation of Legislation to Achieve Prosperity," *Aspirasi* 6, no. 2 (2015): 173-174.

<sup>32</sup> Dani Prianto Hadi, "Implementasi Hukum Pertambangan Indonesia," (Purbalingga : CV.Eureka Media Aksara, 2022), 1.

<sup>33</sup> Rafqi Mizi Suparji, "Penataan Regulasi Mineral Dan Batubara Untuk Kesejahteraan Rakyat," *Al-Azhar* 4, No. 2 (2019): 7.

smelter, hingga tahun 2022.<sup>34</sup> Harus disadari, sebagai negara kepulauan, jenis dan kondisi sebaran mineral serta kondisi infrastruktur jadi bervariasi. Artinya, dari sisi waktu, pembatasan pelarangan ekspor mineral tidak harus sama seperti yang menjadi perdebatan saat ini. Akhirnya, harus ada kesadaran kolektif bahwa mineral milik rakyat yang dikuasai oleh Negara. Untuk itu, harus ada langkah untuk terus membangun mineral demi kesejahteraan rakyat.<sup>35</sup> Tidak hanya berdampak pada investasi, ketidakpastian regulasi juga merugikan pekerja di sektor industri pengolahan. Banyak proyek hilirisasi yang gagal terealisasi menyebabkan rendahnya penciptaan lapangan kerja baru. Sektor hilirisasi seharusnya menjadi salah satu penggerak utama industrialisasi di Indonesia, tetapi ketidakpastian hukum menghambat potensi tersebut.

Perbaikan regulasi juga harus mencakup aspek peningkatan transparansi dalam pemberian izin *smelter*. Selama ini, proses perizinan *smelter* sering kali mengalami kendala birokrasi yang panjang, sehingga memperlambat implementasi hilirisasi di lapangan. Perijinan dalam pembangunan *smelter* dirasa cukup rumit bagi para investor. Hal ini dengan banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi sedikit banyak memberikan pengaruh bagi para investor. Indonesia sendiri sampai saat ini sudah melakukan beberapa kali perubahan terkait peraturan *smelter*, kebijakan

peraturan *smelter* mulai dari disahkannya Undang-Undang Pertambangan Nomor 4 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014, Peraturan Menteri ESDM No. 1 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2017, Peraturan Menteri ESDM No. 5 & 6 Tahun 2017, Kepmen ESDM No. 1826 Tahun 2018, Permen ESDM No. 25 Tahun 2018.<sup>36</sup>

### 3. Kebijakan Ekspor di Indonesia

Kepastian hukum dan harmonisasi kebijakan larangan ekspor bahan mentah juga menjadi hal yang sangat penting. Sebelumnya, larangan ekspor bahan mentah berhasil mengurangi kegiatan ekspor material mentah di Indonesia. Ini menunjukkan bahwa kebijakan tersebut efektif dalam mengurangi ekspor bahan mentah dan mendorong pemrosesan lebih lanjut di dalam negeri. Lebih daripada itu, kebijakan ini berpotensi meningkatkan nilai tambah komoditas nikel dan memberikan manfaat ekonomi yang lebih besar melalui pemrosesan tambahan di dalam negeri. Bahkan kebijakan larangan ekspor ini lebih efektif dibandingkan kebijakan kenaikan pajak ekspor walaupun kenaikan pajak ekspor terlihat lebih dapat diterima pasar luar negeri.<sup>37</sup> Saat ini, Indonesia memiliki daya saing yang lemah dibandingkan dengan negara-negara pesaing lainnya dalam ekspor industri nikel. Indonesia perlu fokus pada beberapa faktor produksi kunci seperti

<sup>34</sup> Giovanni Ruben, Jemmy Sondakh, and Deasy Soeikromo, "Kajian Yuridis Kewajiban Perusahaan Pertambangan Mineral Logam Dalam Membangun Fasilitas Pengolahan Dan Pemurnian (SMELTER) Di Indonesia," *Lex Administratum* IX, no. 1 (2021): 63.

<sup>35</sup> Rafqi Mizi Suparji, "Penataan Regulasi Mineral Dan Batubara Untuk Kesejahteraan Rakyat," *Al-Azhar* 4, no. 2 (2019): 8.

<sup>36</sup> Maria Contesa, Sinta Ningrum, and Mudiati Rahmatunnisa, "Smelter : Inkonsistensi Kebijakan , Kendala Dan Dampak Di Indonesia," *Responsive* 1, no. 1 (2018): 6, <https://doi.org/10.24198/responsive.v1i1.19095>.

<sup>37</sup> Ario Seno Nugroho, "Pembatasan Sebagai Solusi Pelarangan Ekspor Bahan Baku Nikel: Studi Kasus Ekspor Bahan Baku Nikel Indonesia," *Jurnal Perspektif Bea Dan Cukai* 6, no. 1 (2022): 98–113, <https://doi.org/10.31092/jpbc.v6i1.1563>.

infrastruktur yang memadai, teknologi canggih, dan pengembangan sumber daya manusia yang terampil. Dengan meningkatkan aspek-aspek ini, Indonesia bisa menjadi lebih kompetitif dalam mengolah nikel menjadi produk setengah jadi atau jadi. Langkah ini tidak hanya akan mengurangi ketergantungan pada ekspor bahan mentah, tetapi juga akan meningkatkan nilai tambah ekonomi secara keseluruhan bagi negara.<sup>38</sup>

Kebijakan ekspor ini menimbulkan ketidakpuasan di kalangan negara-negara yang bergantung pada bijih nikel Indonesia, terutama Uni Eropa. Uni Eropa merasa bahwa larangan ekspor mineral mentah seperti bijih nikel yang diterapkan oleh Indonesia bersifat diskriminatif dan merugikan industri baja mereka. Uni Eropa percaya bahwa kebijakan ini menghambat akses mereka terhadap bahan baku penting seperti nikel, besi, dan kromium yang dibutuhkan untuk produksi baja. Mereka juga mengkritik bahwa kebijakan ini bertentangan dengan komitmen Indonesia sebagai anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), khususnya dalam memberikan akses yang adil bagi perdagangan internasional. Uni Eropa menganggap kebijakan Pemerintah Indonesia mengenai minerba menyulitkan Uni Eropa untuk berkompetitif di industri besi dan baja.<sup>39</sup>

Kebijakan larangan ekspor ini membawa Indonesia digugat Uni Eropa kepada WTO pada tahun 2020. Uni Eropa menilai Pemerintah Indonesia membuat kebijakan yang melanggar sejumlah ketentuan yang terdapat didalam GATT. Kebijakan tersebut melanggar Artikel XI

GATT yang memuat tentang komitmen untuk tidak menghambat perdagangan. Uni Eropa juga beralasan kebijakan hilirisasi tersebut melanggar Pasal XI ayat (1) *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994 yang menyatakan:

*"No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party."*

Pasal tersebut menunjukkan bahwa negara anggota WTO dilarang untuk memperkenalkan atau mempertahankan segala bentuk larangan atau pembatasan ekspor selain dari bea, pajak atau biaya lainnya. Namun, negara anggota WTO masih dimungkinkan untuk melakukan suatu pembatasan kuantitatif apabila memenuhi kriteria pengecualian. Dalam membahas tentang sengketa terkait kebijakan pembatasan dan larangan ekspor yang terjadi antara Indonesia dan Uni Eropa. Dan hasilnya pada November 2022, WTO mengambil keputusan yang mendukung Uni Eropa, dengan menyatakan bahwa kebijakan proteksionisme Indonesia melanggar perjanjian perdagangan internasional dan memberikan keuntungan yang tidak adil bagi produsen baja UE. WTO menyerukan Indonesia untuk menghapus kebijakan tersebut dan membuka kembali pasar ekspor bijih nikel mentah.<sup>40</sup> Pembatasan dan larangan ekspor nikel yang dilakukan Indonesia

<sup>38</sup> Ferdinand Tharorogo Wau et al., "Analisis Strategis Kebijakan Hilirisasi Mineral: Implikasi Ekonomi Dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Indonesia," *Journal Publicuho* 7, no. 3 (2024): 1217, <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i3.481>.

<sup>39</sup> Erikso Sihotang and I Nyoman Suandika, "Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Yang Berakibat Gugatan Uni Eropa Di World Trade Organization," *Jurnal Raad Kertha* VI, no. I (2023): 62.

<sup>40</sup> Rizal Budi Santoso et al., "Pilihan Rasional Indonesia Dalam Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel," *Indonesian Perspective* 8, no. 1 (2023): 156, <https://doi.org/10.14710/ip.v8i1.56383>.

terhadap Uni Eropa bukan tanpa alasan. Larangan ekspor nikel tersebut sebenarnya bukan barang baru. Pasal 103 Undang undang Nomor 4 tahun 2009 tentang pertambangan Mineral dan Batu bara, mengatur para pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) wajib mengolah dan memurnikan hasil tambang mereka di dalam negeri.<sup>41</sup>

Oleh karena itu, Pemerintah juga harus memastikan bahwa kebijakan hilirisasi tidak bertentangan dengan perjanjian internasional agar Indonesia tidak terus-menerus menghadapi gugatan di WTO yang dapat menghambat ekspor mineral dalam jangka panjang.

#### **4. Masa Depan Hilirisasi Mineral di Indonesia**

Regulasi yang ideal, akan mendorong terciptanya sistem yang ideal pula. Secara keseluruhan, harmonisasi regulasi hilirisasi di Indonesia memerlukan perbaikan menyeluruh dari berbagai aspek, termasuk perundang-undangan, koordinasi lintas sektor, serta penguatan insentif bagi industri hilir. Kebijakan hilirisasi yang diterapkan selama ini masih menghadapi banyak tantangan, terutama ketidakharmonisan regulasi antar kementerian, perubahan kebijakan yang sering kali mendadak, serta minimnya koordinasi dalam implementasi kebijakan di tingkat pusat dan daerah. Karena tanpa hilirisasi tidak mungkin tercapai optimalisasi di bidang pertambangan dan lingkungan hidup.<sup>42</sup>

Hukum pertambangan sangat terkait dengan hukum lingkungan, karena setiap kegiatan

pertambangan, khususnya di sektor mineral dan batubara, harus menjaga keberlanjutan lingkungan.<sup>43</sup> Dari sisi perundang-undangan, pemerintah perlu menyusun regulasi hilirisasi yang terintegrasi dalam kebijakan ekonomi jangka panjang. Saat ini, regulasi yang mengatur hilirisasi tersebar di berbagai peraturan, seperti UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No. 3 Tahun 2020 tentang revisi UU No. 4 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2014 yang merupakan revisi kedua dari Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010, Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2017 yang merupakan revisi keempat dari Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010, serta Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Akibatnya, pelaku industri mengalami kesulitan dalam menyesuaikan strategi bisnis mereka karena ketidakpastian kebijakan yang terus berubah.

Selain itu, penguatan insentif bagi industri hilir menjadi salah satu langkah penting untuk mempercepat keberhasilan kebijakan hilirisasi. Pemerintah perlu menerapkan skema insentif fiskal, seperti pengurangan pajak, subsidi energi, dan kemudahan perizinan bagi perusahaan yang berinvestasi dalam sektor hilirisasi agar industri pengolahan dalam negeri dapat berkembang lebih kompetitif di pasar global. Selain insentif fiskal, pemerintah perlu memberikan jaminan kepastian regulasi bagi investor. Banyak perusahaan yang menunda pembangunan

<sup>41</sup> Donny Ardian Prasetya, "Kebijakan Pemerintah Indonesia Menghentikan Ekspor Bijih Nikel Ke Uni Eropa (2019)," *Jurnal Socia Logica* 3, no. 4 (2023): 28.

<sup>42</sup> Illahi, "Armadani Rizki Illahi, "Hilirisasi Pertambangan Dan Dampaknya Terhadap Aspek Ekonomis Lingkungan Hidup Di Indonesia," *Justitia* 9, no. 3 (2022): 1443.

<sup>43</sup> Moh. Fadli et al, *Hukum Dan Kebijakan Lingkungan*, (Malang: UB Press, 2016) : 16.

*smelter* akibat ketidakpastian kebijakan dan regulasi yang terus berubah. Pemerintah menerapkan sistem kontrak stabilisasi jangka panjang yang menjamin bahwa regulasi yang diterapkan tidak akan berubah dalam periode tertentu, sehingga investor merasa lebih aman untuk menanamkan modal mereka.

Ketentuan penegakan denda administratif pada keterlambatan pembangunan *smelter* memang harus tetap diterapkan seiring dengan kebijakan relaksasi ekspor untuk memicu keberlanjutan pembangunan *smelter* sesuai rencana. Mendukung hal tersebut, pengawasan dan evaluasi secara intensif berkala terhadap progres pembangunan *smelter* juga harus dilaksanakan meskipun di masa pandemi. Sebaiknya, relaksasi juga hanya diberikan dalam jangka pendek sebagai upaya temporer dan darurat di masa pandemi, serta tidak diperpanjang begitu perekonomian sudah membaik. Untuk *smelter* yang sudah selesai, optimalisasi utilisasi *smelter* pada tingkat penuh juga penting untuk meningkatkan serapan hasil produksi dalam negeri. Kebijakan relaksasi ekspor untuk mineral logam harus diwaspadai sebagai ancaman perlambatan progres pembangunan *smelter* mineral logam, terutama apabila melihat masih rendahnya tingkat serapan dalam negeri, kinerja penurunan ekspor bahan mentah yang belum signifikan, dan juga lambatnya penyelesaian *smelter* selama beberapa tahun terakhir.<sup>44</sup>

Sebagai upaya akhir, Indonesia dapat mempertimbangkan untuk membentuk badan khusus yang mengawasi implementasi kebijakan hilirisasi. Badan ini akan bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan regulasi antar

kementerian, memastikan insentif diterapkan secara efektif, serta mengawasi kepatuhan industri terhadap kebijakan hilirisasi.

Dengan berbagai langkah ini, harmonisasi regulasi hilirisasi dapat berjalan lebih efektif dan memberikan manfaat maksimal bagi perekonomian nasional. Jika regulasi dapat dikonsolidasikan dengan baik, koordinasi lintas sektor diperkuat, serta insentif bagi industri hilir diperjelas, maka kebijakan hilirisasi tidak hanya akan meningkatkan nilai tambah industri pertambangan, tetapi juga berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi yang lebih berkelanjutan dan berdaya saing di tingkat global. Pada akhirnya, kepastian hukum dalam regulasi hilirisasi sangat penting untuk menciptakan ekosistem bisnis yang sehat dan menarik investasi jangka panjang. Tanpa kepastian hukum, kebijakan hilirisasi hanya akan menjadi hambatan bagi perkembangan industri dan tidak mampu memberikan manfaat ekonomi yang optimal bagi Indonesia.

#### D. Penutup

Kebijakan hilirisasi mineral di Indonesia bertujuan meningkatkan nilai tambah sumber daya alam dan memperkuat ekonomi nasional. Namun, pelaksanaannya menghadapi berbagai masalah, seperti regulasi yang tidak harmonis dan ketidakpastian hukum yang menghambat investasi. Peraturan yang tidak konsisten membuat pelaku usaha bingung, bahkan menimbulkan konflik dengan perjanjian internasional. Oleh karena itu, penting memastikan kebijakan hilirisasi dapat diterapkan dengan baik tanpa menimbulkan konflik hukum. Jika tidak segera diperbaiki,

<sup>44</sup> Nadya Ahda, "Di Balik Kebijakan Relaksasi Ekspor Dan Hilirisasi Mineral Logam" VI, no. 10 (2021), 11, [www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id).

ketidakpastian ini dapat berdampak negatif terhadap stabilitas ekonomi dan keberlanjutan industri pertambangan di Indonesia.

Untuk mengatasi tantangan ini, perlu adanya kebijakan yang konsisten dan berorientasi jangka panjang. Regulasi hilirisasi harus terintegrasi dengan kebijakan ekonomi nasional maupun internasional agar memberikan kepastian hukum bagi investor dan pelaku usaha. Insentif fiskal dan nonfiskal perlu ditingkatkan untuk mendorong investasi dalam pembangunan smelter dan industri hilir lainnya. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan hilirisasi perlu ditingkatkan agar setiap perusahaan tambang mematuhi regulasi yang berlaku. Keterlibatan pemangku kepentingan, termasuk industri, akademisi, dan masyarakat, sangat penting untuk menciptakan regulasi yang lebih inklusif dan efektif.

Selain aspek hukum dan ekonomi, pemerintah juga perlu memperhatikan dampak lingkungan dalam kebijakan hilirisasi. Pembangunan *smelter* dan industri hilir harus memperhatikan keberlanjutan agar tidak merusak ekosistem dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, regulasi yang lebih kuat terkait standar lingkungan dan teknologi ramah lingkungan dalam proses pengolahan mineral sangat diperlukan. Dengan kepastian hukum dan sinergi kebijakan, hilirisasi mineral di Indonesia dapat berjalan lebih optimal dan memberikan manfaat ekonomi yang maksimal bagi negara. Pendekatan seimbang antara kepentingan nasional dan kewajiban internasional penting untuk memastikan keberlanjutan kebijakan hilirisasi. Kebijakan ini dapat meningkatkan pendapatan negara dan memperkuat daya saing industri nasional di pasar global. Jika dikelola dengan baik, Indonesia berpotensi menjadi pusat industri

pengolahan mineral yang berdaya saing tinggi di kancah internasional.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bahrudin, et al. *Penerapan Hukum Lingkungan Pada Usaha Pertambangan Mineral Dan Batu Bara*, 2022.
- Fadli, Moh. et al. *Hukum Dan Kebijakan Lingkungan*. Malang: UB Press, 2016.
- Haryadi, Dwi. *Pengantar Hukum Pertambangan Mineral Dan Batu Bara*, Lampung : UBB Press 2018.
- Hadi, Dani Prianto , *Implementasi Hukum Pertambangan Indonesia*. Purbalingga : CV.Eureka Media Aksara, 2022.
- Muhjad, M. Hadin. *Hukum Lingkungan Sebuah Pengantar Untuk Konteks Indonesia*. Yogyakarta: GENTA Publishing, 2015.

### Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Ahda, Nadya. "Di Balik Kebijakan Relaksasi Ekspor Dan Hilirisasi Mineral Logam" VI, no. 10 (2021). [www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id).
- Alsyaanda, Feyza Adha et al. "Analisis Yuridis Gugatan Uni Eropa Kepada Wto Terkait Kebijakan Hilirisasi Nikel Indonesia Perspektif Hukum Perdagangan Internasional." *Semarang Law Review* 5, no. 1 (2024): 13–25.
- Apriliyanto, Fadli Eko. "Rekonstruksi Regulasi Pajak Pertambangan Yang Berbasis Nilai Keadilan," 2022. <http://repository.unissula.ac.id/30912/%0Ahttp://repository.unissula.ac.id/30912/1/10301900164.pdf>.
- Azizah, Faiqah Nur. "Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Sebagai Tindak Pidana Korupsi." *Adalah* 6, no. 4 (2022): 31–44. <https://doi.org/10.15408/adalah.v6i4.26808>.
- Contesa, Maria et al. "Smelter : Inkonsistensi Kebijakan , Kendala Dan Dampak Di Indonesia." *Responsive* 1, no. 1 (2018): 6. <https://doi.org/10.24198/responsive.v1i1.19095>.
- Darongke, Friskilia Junisa Bastiana, et al. "Efektivitas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Dalam Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral Di Indonesia." *Lex Privatum* 10, no. 3 (2022): 2. <https://ejournal>.

- unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/41456.
- Ibnu Khaldun, Riady. "Dampak Kebijakan Hilirisasi Nikel Terhadap Peningkatan Ekspor Komoditas Besi Dan Baja Indonesia." *Relasi : Jurnal Ekonomi* 20, no. 1 (2024): 153–65. <https://doi.org/10.31967/relasi.v20i1.973>.
- Ika, Syahrir. "Kebijakan Hilirisasi Mineral : Policy Reform Untuk Meningkatkan Penerimaan Negara." *Kajian Ekonomi Dan Keuangan* 1, no. 1 (2017): 42–67. <https://doi.org/10.31685/kek.v1i1.259>.
- Illahi, Armadani Rizki. "Hilirisasi Pertambangan Dan Dampaknya Terhadap Aspek Ekonomis Lingkungan Hidup Di Indonesia." *Justitia* 9, no. 3 (2022): 1436–44.
- K, Ajeng Pramesthy H. "Dalam Penyediaan Fasilitas Smelter Sebagai Upaya Mendukung Program Hilirisasi." *Journal Inicio Legis* 5, no. 1 (2024): 65–75.
- Kementerian Keuangan. "Percepatan Pemulihan Ekonomi." *Warta Fiskal*, 2021, 1–78. <https://fiskal.kemenkeu.go.id/files/warta-fiskal/file/edisi-1-2021.pdf>.
- Kementerian PPN/Bapenas. "Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024." *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*, 2019, 257.
- Lisnawati. "Analisis Potensi Dampak Kebijakan Relaksasi Ekspor Mineral Mentah." *Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI* IX, no. 02 (2017): 13–16.
- Nugroho, Ario Seno. "Pembatasan Sebagai Solusi Pelarangan Ekspor Bahan Baku Nikel: Studi Kasus Ekspor Bahan Baku Nikel Indonesia." *Jurnal Perspektif Bea Dan Cukai* 6, no. 1 (2022): 98–113. <https://doi.org/10.31092/jpbc.v6i1.1563>.
- Prasetya, Donny Ardian. "Kebijakan Pemerintah Indonesia Menghentikan Ekspor Bijih Nikel Ke Uni Eropa ( 2019 )." *Jurnal Socia Logica* 3, no. 4 (2023): 1–23.
- Prayuti, Yuyut. "Dinamika Perlindungan Hukum Konsumen Di Era Digital: Analisis Hukum Terhadap Praktik E-Commerce Dan Perlindungan Data Konsumen Di Indonesia." *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no. 1 (2024): 903–13. <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.8482.903-913>.
- Riskiyono, Joko. "Public Participation in the Formation of Legislation to Achieve Prosperity." *Aspirasi* 6, no. 2 (2015): 159–76.
- Riqiey, Baharuddin and Pandu Satriawan Zainulla. "Problematisasi Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Tambang." *Sosialita* 1, no. 1 (2022): 1–12.
- Ruben, Giovanni et al. "Kajian Yuridis Kewajiban Perusahaan Pertambangan Mineral Logam Dalam Membangun Fasilitas Pengolahan Dan Pemurnian (SMELTER) Di Indonesia." *Lex Administratum* IX, no. 1 (2021): 60–69.
- Santoso, Rizal Budi et al "Pilihan Rasional Indonesia Dalam Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel." *Indonesian Perspective* 8, no. 1 (2023): 154–79. <https://doi.org/10.14710/ip.v8i1.56383>.
- Sihotang, Erikso, and I Nyoman Suandika. "Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Yang Berakibat Gugatan Uni Eropa Di World Trade Organization." *Jurnal Raad Kertha* VI, no. 1 (2023): 61–70.
- Siombo, Marhaeni Ria. "Kajian Hukum Hilirisasi Dan Penghentian Ekspor Mineral Logam." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 7, no. 2 (2023): 1384–91. <https://doi.org/10.58258/jisip.v7i2.4915/http>.
- Suparji, Rafqi Mizi. "Penataan Regulasi Mineral Dan Batubara Untuk Kesejahteraan Rakyat." *Al-Azhar* 4, no. 2 (2019): 50–58.
- Surya, Ade. "Kontroversi Relaksasi Ekspor Konsentrat Tembaga", Isu Sepekan Bidang Ekkuinbang, Komisi VII, Mei Minggu Ke-2 (10 S.D. 16 Mei 2023).
- Wahyuni, Feby. "Perlindungan Hukum Bagi Penanaman Modal Asing Di Sektor Pertambangan Mineral Dan Batubara Di Indonesia." *Simbur Cahaya* 30, no. 2 (2023): 301–16. <https://doi.org/10.28946/sc.v30i2.2832>.
- Wau, Ferdinand Tharorogo et al. "Analisis Strategis Kebijakan Hilirisasi Mineral: Implikasi Ekonomi Dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Indonesia." *Journal Publicuho* 7, no. 3 (2024): 1215–24. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i3.481>.

#### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang  
Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4  
Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral  
dan Batubara