

ARTICLE

Hilirization Obligations for Mining Companies with Contract of Works Status In Indonesian Positive Law

Kewajiban Hilirisasi Bagi Perusahaan Pertambangan Berstatus Kontrak Karya dalam Hukum Positif Indonesia

Sudaryat^{1*}

¹ Universitas Padjadjaran, Sumedang, Jawa Barat, Indonesia

* Corresponding author: sudaryat@unpad.ac.id

Abstract

The Indonesian government requires mineral and coal mining companies to reduce exports of raw minerals, in fact some raw minerals (ore) are prohibited from being exported abroad, such as nickel and several more minerals will follow. Mining companies are required to process and purify raw minerals domestically (downstreaming) so that these minerals have better added value than before. The fact is that some mining companies operating in Indonesia have work contract status, some have IUP status and some have IUPK status. Currently there are several companies with work contract status that have become IUPK. The Mineral and Coal Law has also undergone several replacements and changes and the results of a study show that the Indonesian Government is inconsistent in its policy on downstreaming metallic minerals. The work contract was signed before Law No. 4 of 2009 came into effect. There is doubt about the implementation of downstreaming for metal mineral mining companies with work contract status. The aim of the research is to examine the downstream obligations for metal mineral mining companies with work contract status in the substance of the work contract both before being amended and those which have been amended and to find out the downstream obligations in the Mineral and Coal Law which has undergone several changes for metal mineral mining companies with status. work contracts that have not yet been converted into IUPK. The research method used is normative juridical with a descriptive analysis research approach. This research is a literature study of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The data collected was analyzed using qualitative juridical methods. The research results show that in the substance of the work contract before the amendment and after it was amended after the enactment of Law No. 4 of 2009 concerning Minerals and Coal, it turns out that there is an obligation in the work contract for the company holding the work contract to carry out downstreaming, including the downstreaming mechanism. Then, if we analyze the mineral and coal law, namely from Articles 102, 103 and 104 of Law No. 3 of 2020, there is no express downstream obligation for metal mineral mining companies with work contract status, but there is an express downstream obligation for metal mineral



Copyrights © 2024 Author(s) and published by the Faculty of Law, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten, Indonesia. All works published in the Sultan Jurisprudence are licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

mining companies with contract status but it was listed in Article 170 of Law No. 4 of 2009 and implied in Article 170A of Law No. 3 of 2020. The time limit for downstream implementation for companies holding work contracts starts from the time the company holding the work contract starts production. The downstream obligation itself will be optimal if it is in line with the policy of banning raw mineral exports.

Keywords

Legal certainty; downstream; work contract; value-added

Abstrak

Pemerintah Indonesia mewajibkan perusahaan tambang mineral dan batubara mengurangi ekspor mineral mentah bahkan sebagian mineral mentah (ore) sudah dilarang untuk diekspor ke luar negeri seperti nikel dan akan menyusul beberapa mineral lagi. Perusahaan tambang diwajibkan melakukan pengolahan dan pemurnian mineral mentah di dalam negeri (hilirisasi) sehingga mineral tersebut memiliki nilai tambah yang lebih baik dari sebelumnya. Fakta bahwa perusahaan tambang yang beroperasi di Indonesia ada yang berstatus kontrak karya, ada yang berstatus IUP dan ada yang berstatus IUPK. Saat ini ada beberapa perusahaan berstatus kontrak karya telah menjadi IUPK. Undang-Undang Mineral dan Batubara pun telah mengalami beberapa penggantian dan perubahan serta adanya hasil kajian bahwa Pemerintah Indonesia inkonsisten dalam kebijakan hilirisasi mineral logam. Kontrak karya ditandatangani sebelum Undang-Undang No.4 Tahun 2009 berlaku. Terjadi keraguraguan pelaksanaan hilirisasi bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya. Tujuan penelitian yaitu untuk mengkaji kewajiban hilirisasi bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya dalam substansi kontrak karya baik sebelum diamandemen maupun yang sudah diamandemen serta untuk mengetahui kewajiban hilirisasi dalam Undang-Undang Mineral dan Batubara yang telah mengalami beberapa kali perubahan bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya yang belum berubah menjadi IUPK. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normative dengan pendekatan penelitian deskriptif analisis. Penelitian ini merupakan penelitian studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang dikumpulkan dianalisis dengan metode yuridis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada substansi kontrak karya sebelum amandemen dan setelah diamandemen pasca berlakunya undang-Undang No.4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara, ternyata ada kewajiban dalam kontrak karya bagi perusahaan pemegang kontrak karya melakukan hilirisasi termasuk mekanisme hilirisasinya. Kemudian jika dianalisis dari undang-undang mineral dan batubara yaitu dari Pasal 102,103 dan 104 Undang-Undang No.3 Tahun 2020 secara tersurat tidak ada kewajiban hilirisasi bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya namun secara tersurat kewajiban hilirisasi bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya tercantum dalam Pasal 170 Undang-Undang No.4 Tahun 2009 dan tersirat dalam Pasal 170A Undang-Undang No.3 Tahun 2020. Batas waktu pelaksanaan hilirisasi bagi perusahaan pemegang kontrak karya terhitung sejak perusahaan pemegang kontrak karya mulai berproduksi. Kewajiban hilirisasi itu sendiri akan optimal jika sejalan dengan kebijakan larangan ekspor mineral mentah.

Kata Kunci

Kepastian hukum; hilirisasi; kontrak karya; nilai tambah

HOW TO CITE:

Sudaryat, Hilirization Obligations for Mining Companies with Contract of Works Status In Indonesian Positive Law, *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 1 Juni 2024, hlm. 141-158.

Pendahuluan

Indonesia merupakan Negara dengan dianugrahi sumber daya alam yang melimpah. Sumber daya alam yang melimpah ini harus diusahakan sebesar besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dengan iklim tropisnya dan banyaknya gunung berapi menjadikan Indonesia sebagai negara yang tumbuh subur. Berbagai flora dan fauna pun tumbuh dan hidup di Indonesia. Kekayaan hayati, mineral, batubara, minyak bumi dan gas tersebar di seluruh nusantara. Dengan kondisi tersebut, idealnya Indonesia menjadi negara yang tidak mungkin mengalami kekurangan dan sangat mungkin menjadi negara maju. Berdasarkan Rangkuman Data Moneter Internasional (IMF), Indonesia berada di peringkat ke-16 dengan Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar US\$ 1,2 triliun atau 1,2% PDB dunia (global). Mengacu pada prediksi jumlah Produk Domestik Bruto (PDB) masing-masing negara, Indonesia termasuk dalam 4 (empat) negara Asia yang masuk dalam peringkat lima besar yang akan menduduki peringkat teratas. Indonesia mulai mendominasi kekuatan ekonomi global.¹

Indonesia pun memiliki sumber daya manusia sebagai faktor pengelola sumber daya alam yang banyak. Peran negara dalam pengelolaan sumber daya mineral meliputi tiga hal yakni pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan.² Kekayaan sumber daya alam Indonesia tersebar mulai dari Sabang hingga Pulau Merauke. Cadangan emas terdapat di Jawa Barat, Sulawesi Utara, Halmahera Utara, dan Papua. Cadangan nikel terdapat di Maluku Utara dan Halmahera Timur, sedangkan cadangan batubara terdapat di Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Sumatera Selatan, dan Sumatera Barat. Mangan terdapat di Kepulauan Riau, Pulau Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua. Deposit timah terdapat di Kepulauan Bangka Belitung, sedangkan bauksit terdapat di Kalimantan dan Pulau Bintan. Logam tanah jarang ada di Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Bangka Belitung dan Sulawesi Tengah. Tembaga ada di Papua, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Jawa Timur, Jawa Tengah, Sumatera Barat. Pasir besi ada di Jawa Barat, Jawa Tengah Tengah, Jawa Timur, Papua, Kalimantan Selatan, Sumatera, Sulawesi

¹ Erni Setiawati, Yofy Gresyla Lestari, "Kekuatan Ekonomi Indonesia di Tengah Kekuatan Ekonomi Global," *Jurnal Ekonomika Manajemen Akuntansi dan Perbankan Syariah*, Vol. 11 No. 1, Maret 2022): 70-83.

² Adrian Sutedi.,2011, *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar grafika, Jakarta, p. 25.

Utara.Pasir Kuarsa ada di Sumatera Utara, Kalimantan Tengah, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bangka dan Belitung.³

Berdasarkan data dari US Geological Survey bulan Januari 2022, Posisi cadangan tembaga Indonesia saat ini sebesar 3% dari total cadangan tembaga dunia dan masuk dalam 10 besar dunia. Cadangan emas Indonesia sebesar 4%, peringkat 5 Cadangan Emas Dunia. Total Cadangan Emas Dunia sebanyak 54.000 ton. Logam perak, total sumber daya meningkat signifikan, dan total cadangan menurun 1.000 ton dibandingkan tahun 2020. Posisi cadangan bauksit Indonesia adalah 10% dari total cadangan dunia, menempati urutan ke-4 cadangan bauksit dunia (total cadangan bauksit dunia sebesar 32 miliar ton). Posisi cadangan logam nikel Indonesia merupakan 40% dari total cadangan dunia, terbesar di dunia. Total cadangan logam nikel dunia sebanyak 139,419 juta ton, dan cadangan logam nikel Indonesia pada tahun 2021 sebanyak 57 juta ton.⁴

Indonesia tercatat sebagai negara yang menempati posisi keempat negara dengan penduduk terbanyak di dunia dengan total 279.390.258 jiwa pada tahun 2024. Tingkat pertumbuhan penduduk di Indonesia tercatat sebesar 0,82 persen, dari sebelumnya berjumlah 277.534.122 orang pada tahun 2023. Indonesia segera memasuki puncak bonus demografi pada tahun 2030 mendatang. Di masa itu, jumlah penduduk berusia produktif (usia 15-64) sekitar 60% akan lebih banyak dibandingkan penduduk non produktif (usia 65 ke atas) sebanyak 40%. Kondisi tersebut sangat efektif untuk mewujudkan Visi Indonesia Emas 2045.⁵

Pemerintah dalam hal pengusahaan tambang dapat memberikan hak pengusahaan bidang pertambangan kepada pihak swasta. Karakteristik industri pertambangan yang unik dan keterbatasan negara dalam hal permodalan menjadi alasan utama diberikannya hak pengusahaan tambang kepada swasta termasuk swasta asing. Kerjasama yang dimaksud antara pemerintah dan investor dalam menanamkan modalnya di bidang pertambangan berupa Kontrak Karya.⁶ Sistem Kontrak karya pertama kali diterapkan antara Pemerintah Indonesia dengan PT Freeport Indonesia pada tahun 1967.

Kontrak karya terdiri dari kontrak karya generasi 1 sampai kontrak karya generasi VIII. Kontrak Karya generasi I merupakan pola kerjasama pengusahaan sumber daya mineral di Indonesia pada tahun 1967. Kontrak karya generasi II ditandatangani pada Tahun 1968-1983, kontrak karya generasi III ditandatangani pada tahun 1983-1986, kontrak karya generasi IV ditandatangani pada tahun 1986-1994, kontrak karya generasi V ditandatangani tahun 1994-1996, kontrak karya generasi VI ditandatangani tahun 1996-1998, kontrak karya generasi VII ditandatangani tahun 1998-2004, kontrak karya generasi VIII ditandatangani tahun 2004-2008. Salah satu perusahaan dengan status kontrak karya

³ Tribhakti, *10 Sumber daya alam tambang di Indonesia beserta manfaatnya*, Fakultas Teknik Sumber Daya Suberdaya Geologi Indonesia, (<https://www.tribhakti.com/>) 17 Oktober 2023.

⁴ U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2022.

⁵ Muhadjir Effendy, "Optimalkan Bonus Demografi, Agar Tak Terjebak di Pendapatan Menengah," <https://www.kemenkopmk.go.id/> 02 Aug, 2022

⁶ Lukman Santoso Muh Fauzi Arifin, "Problematika Kontrak Karya Dalam Hukum Perjanjian Di Indonesia," *Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam*, Volume 10, Nomor 1, Juni 2019, hlm.54

generasi 1 adalah PT Freeport Indonesia. PT Freeport Indonesia berstatus Penanaman Modal Asing (PMA) bidang pertambangan emas untuk area penambangan di Kabupaten Mimika Provinsi Papua (dahulu Irian Jaya).⁷ Kontrak Karya PT Freeport Indonesia ini menjadi acuan penyusunan kontrak karya generasi 1 yang lain. Oleh karena itu jika melihat isi kontrak karya selain PT Freeport Indonesia, klausul-klausul dalam kontrak karyanya hampir sama. Kontrak Karya generasi 1 jangka waktunya ada yang sudah habis dan ada yang masih berlaku. Sebagai kelanjutan dari Kontrak Karya yang habis jangka waktunya dapat mengajukan permohonan untuk menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Pemegang kontrak karya yang lain selain PT Freeport Indonesia diantaranya yaitu PT Newmont Nusa Tenggara (sekarang berubah nama menjadi PT Amman Mineral Nusa Tenggara) dan PT Vale Indonesia.⁸ PT Freeport Indonesia (PT FI) sendiri memiliki Kontrak Karya (KK) untuk mengusahakan bahan galian di wilayah pertambangan Grasberg dan Ertsberg yang dimulainya sejak tahun 1967.⁹

Kontrak karya generasi 1 hingga kontrak karya generasi VIII telah menimbulkan berbagai persoalan yang sangat kompleks. Persoalan tersebut diantaranya adalah penerimaan negara yang kurang optimal, kerusakan lingkungan akibat operasi pertambangan serta terjadinya berbagai bentuk pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Persoalan-persoalan tersebut merupakan fakta yang telah menimbulkan berbagai reaksi baik yang pro maupun reaksi yang kontra terhadap kegiatan pertambangan di masyarakat, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dilakukannya kegiatan pertambangan oleh investor asing beserta implementasinya, maupun pola kerjasama yang digunakan.¹⁰

Undang-Undang pertambangan saat kontrak karya ditandatangani yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan menjadi dasar hukum pengelolaan sektor mineral di Indonesia, serta digunakannya kontrak karya sebagai pola kerjasama perusahaan sektor mineral terbukti belum dapat memberikan kontribusi yang optimal bagi penerimaan negara dan justru menimbulkan praktik-praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Undang-undang No.11 Tahun 1967 bersifat sentralistik, sehingga tidak lagi sesuai dengan perkembangan jaman, baik yang berkaitan dengan perkembangan praktik ketatanegaraan, maupun berubahnya lingkungan ekonomi maupun bisnis, sebagai akibat berubahnya lingkungan ekonomi global. Untuk hal itu, Undang-Undang No.11 Tahun 1967 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang No.4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara. Undang-

⁷ PT Freeport Indonesia saat ini bukan sebagai PT PMA dan izinnya pun tidak lagi kontrak karya tetapi IUPK sebagai kelanjutan dari Kontrak Karya. PT Freeport Indonesia sekarang berada pada grup BUMN Indonesia bidang pertambangan yaitu MIND ID.

⁸ PT Vale Indonesia sampai saat ini belum mengajukan perubahan dari Kontrak Karya menjadi IUPK karena kontrak karyanya masih akan berlangsung sampai tahun 2025.

⁹ Ahmad Redi, "Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016, p.613-638.

¹⁰ Nanik Trihastuti, 2013, *Hukum Kontrak Karya*, Malang: SetaraPress, p.v.

Undang No.4 Tahun 2009 diubah dengan Undang-Undang No.3 Tahun 2020 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No.11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.¹¹

Pertambangan merupakan sebagian atau seluruh tahapan kegiatan penelitian, pengelolaan, dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.¹² Pengolahan dan pemurnian mineral dilakukan guna meningkatkan nilai tambah ore mineral itu sendiri. Mineral yang telah memiliki nilai tambah, harga jualnya jauh lebih tinggi sehingga memberi keuntungan yang lebih besar bagi perusahaan dan peningkatan royalty yang lebih besar juga bagi Indonesia. Tidak hanya keuntungan dari sisi finansial yang diperoleh, penyerapan tenaga kerja juga meningkat dengan dibangunnya pabrik pengolahan dan pemurnian di dalam negeri termasuk meningkatnya jumlah investasi asing ke Indonesia.

Fakta adanya pro dan kontra dimasyarakat tentang pertambangan telah menyadarkan bahwa berbagai kewajiban Kontraktor (perusahaan pemegang kontrak karya) yang seharusnya merupakan bentuk prestasi yang harus dilaksanakan oleh kontraktor tidak diatur dalam kontrak karya, sehingga menyulitkan pemerintah untuk menuntut pelaksanaan prestasi dari kontraktor pemegang kontrak karya tersebut. Kontrak karya terqualifikasi sebagai perjanjian baku (*standard contract*) yang klausul-klausulnya sudah disiapkan dan ditetapkan oleh pemegang kontrak karya sebagai pihak yang dominan saat itu karena memiliki sumber daya uang (modal) dan teknologi sementara Indonesia sebagai pemilik sumber daya alam menjadi pihak yang kurang dominan (tidak memiliki modal, sumber daya manusia profesional dan teknologi). Kontrak karya idealnya memberikan porsi keuntungan yang lebih kepada bangsa Indonesia sebagai pemilik sumber daya alam dengan posisi tawar (*bergaining position*) yang lebih tinggi. Kenyataannya, Pemerintah Indonesia memiliki posisi tawar yang kurang kuat saat berhadapan dengan investor asing sebagai pemegang Kontrak Karya.¹³ (Hudriyah Mundzir, Sri Hudiari, & Shohib Muslim. (2016)) Idealnya klausul-klausul kontrak karya disusun terlebih dahulu oleh Pemerintah Indonesia sebagai pihak yang dominan bukan disusun oleh pemegang kontrak karya sebagai kontraktor. Hal ini jika dilakukan akan sejalan dengan amanat konstitusi Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) yang selengkapnya berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Frasa ‘dikuasai oleh negara’ dalam ketentuan tersebut adalah eksistensi dari penguasaan negara yang umum diistilahkan sebagai Hak Menguasai Negara. Dimana konsepsi tersebut menjadi salah satu prinsip norma dan politik hukum dalam hal pengelolaan perekonomian, cabang produksi yang penting bagi negara serta kekayaan

¹¹ Undang-Undang No.11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dicabut dengan Perppu No.2 Tahun 2022 yang telah diundangkan dengan Undang-Undang No.6 Tahun 2023.

¹² Hudriyah Mundzir, Sri Hudiari, & Shohib Muslim. (2016). Politik Hukum Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara Dengan Pendekatan Economic Analysis of Law, Prosiding SENTIA, 8.16-22, h. 22.

¹³ *Ibid*

sumber daya alam Indonesia.¹⁴ Kewajiban hilirisasi terdapat dalam Undang-Undang No.4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara, Undang-Undang No.3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-Undang No.4 Tahun 2009. Pengaturan mengenai kewajiban hilirisasi mulai dari Pasal 102 sampai 104 Undang-Undang No.4 Tahun 2009 (3 pasal tersebut diubah dalam Undang-Undang No.3 Tahun 2020). Undang-Undang Tentang Minerba (Undang-Undang No.4 Tahun 2009 dan Perubahannya di Undang-Undang No.3 Tahun 2020) berlaku setelah kontrak karya ditandatangani, sehingga menjadi keraguraguan bagi perusahaan tambang berstatus kontrak karya apakah terkena kewajiban hilirisasi atau tidak secara regulasi. Hal ini sering ditafsirkan secara beragam dan menimbulkan ketidakpastian hukum (karena dapat ditafsirkan berbeda tergantung pada posisinya). Apalagi berdasarkan hasil kajian Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (Pushep) bahwa pemerintah tidak konsisten dalam menerapkan kewajiban hilirisasi yang sudah diamanatkan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-Undang No.4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara.¹⁵ Kondisi ini menjadi permasalahan hukum dalam praktik terkait bagaimana kewajiban hilirisasi bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya dalam kontrak karya sendiri baik yang belum diamandemen maupun yang sudah diamandemen serta bagaimana kewajiban hilirisasi bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya dalam undang-undang mineral dan batubara yang telah mengalami beberapa kali perubahan.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan mengkaji bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertambangan dan batubara, bahan sekunder berupa buku buku dan artikel artikel jurnal tentang hilirisasi, pertambangan mineral logam, bahan hukum tersier berupa dokumen dokumen hukum yaitu kontrak karya sebelum amandemen maupun setelah amandemen, dokumen elektronik dan kamus hukum. Metode penelitian yuridis normatif merupakan salah satu metode yang lazim digunakan dalam ilmu hukum. Menurut Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian ini adalah penelitian di bidang hukum yang mempelajari berbagai sumber literatur atau data sekunder, atau penelitian hukum kepustakaan.¹⁶

Pendekatan yang digunakan yaitu deksriptif analisis untuk mengkaji secara komprehensif kewajiban hilirisasi bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya dalam kontrak karya maupun kewajiban hilirisasi bagi perusahaan tambang mineral

¹⁴ Rahmadani, Analisis Perpanjangan Kontrak Karya (KK) / Perjanjian Karya Pengusaha Pertambangan Batubara (PKB2B) ditelaah dari Konsepsi Hak Menguasai Negara, *Badamai Law Journal*, Vol. 5, Issues 1, Maret 2020, p.122-139.

¹⁵ Pushep, 29 Agustus 2023, "Inkonsistensi Kebijakan Hilirisasi Mineral Logam," [www.http://pushep.or.id/](http://pushep.or.id/) diakses tanggal 29 Mei 2024.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Cetakan IX..

logam berstatus kontrak karya dalam Undang-Undang Mineral dan Batubara serta mekanisme hilirisasinya.

Data yang dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan yuridis kualitatif. Yuridis kualitatif adalah pengkajian hasil olah analisis data yang tidak berbentuk angka yang lebih menekankan hukumnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif dengan menggunakan cara-cara berpikir formal dan argumentative.¹⁷

Hasil dan Pembahasan

A. Kewajiban Hilirisasi Bagi Perusahaan Tambang Mineral Logam Bertatus Kontrak Karya dalam Kontrak Karya

Kontrak karya ditandatangani bersama antara Pemerintah Indonesia dengan perusahaan pemegang kontrak karya. Kontrak karya menjadi acuan bersama antara perusahaan pemegang kontrak karya dengan Pemerintah Indonesia yang isinya mengatur berbagai aspek, termasuk mengenai hak dan kewajiban para pihak. Sesuai dengan Pasal 1338 Ayat (1) KUHPerduta: “Perjanjian yang dibuat secara sah oleh para pihak berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya.” Sejak ditandatangani kontrak karya maka Pemerintah Indonesia dan kontraktor pemegang kontrak karya terikat untuk melaksanakan isi kontrak karya dengan penuh itikad baik. Pasal 1338 Ayat 3 KUHPerduta bahwa Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik. Pasal 1338 Ayat (1) KUHPerduta mengandung asas kebebasan berkontrak dan asas kekuatan mengikat. Sementara Pasal 1338 Ayat (3) KUHPerduta menganut asas itikad baik. Kewajiban itikad baik bukan saja ketika kontrak ditandatangani, tetapi juga sebelum kontrak ditutup.¹⁸ Kontrak karya mulai dapat berlaku setelah disahkan oleh pemerintah yang sebelumnya harus dimintakan persetujuan dari DPR selaku lembaga yang mewakili Rakyat Indonesia sebagai pemiliknya.

Kontrak karya merupakan suatu perjanjian yang secara umum tunduk pada pengaturan Buku III KUHPerduta Tentang Perikatan. Kontrak karya termasuk perjanjian tidak bernama yang berkembang sedemikian rupa sesuai dengan asas kebebasan berkontrak yang tersirat dalam Pasal 1338 Ayat (1) KUHPerduta. Definisi kontrak karya berkembang secara yuridis sesuai dengan regulasi yang berlaku. Menurut Pasal 1 Angka 6a Undang-Undang No.3 Tahun 2020, Kontrak Karya yang selanjutnya disingkat KK adalah adalah perjanjian antara pemerintah dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk melakukan kegiatan Usaha Pertambangan Mineral.

Istilah kontrak karya merupakan terjemahan dari bahasa Inggris ,yaitu kata *work of contract* atau dapat diartikan bahwa kerja sama modal asing dalam bentuk kontrak karya yang terjadi apabila penanaman modal asing membentuk satu badan hukum

¹⁷ M. Syamsuddin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

¹⁸ Cindawati, “Prinsip Good Feith (Itikad Baik) Dalam Hukum Kontrak Bisnis Internasional, “*Mimbar Hukum* , Volume 26 No.2 , Juni 2014, p. 181-193.

Indonesia dan badan hukum ini mengadakan kerjasama dengan satu badan hukum yang mempergunakan modal nasional.¹⁹ (Salim HS, 2003). Sementara, menurut Sunaryati Hartono bahwa kontrak karya adalah kontrak antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Perusahaan berbadan hukum Indonesia, untuk melaksanakan usaha pertambangan bahan galian. Sedangkan menurut Nanang Sudrajat, kontrak Karya adalah legalitas pengusahaan bahan galian yang diperuntukkan bagi investor asing, melalui fasilitas Penanaman Modal Asing (PMA).²⁰

Menurut Halim H.S bahwa “pada awalnya, pedoman yang digunakan dalam implementasi kontrak karya adalah Undang-undang nomor 1 tahun 1967 tentang penanaman modal asing serta undang-undang nomor 11 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan umum.”²¹(Halim H.S., 2005) Hal ini wajar karena pada saat kontrak karya ditandatangani, undang-undang yang berlaku saat itu adalah Undang-Undang No.11 Tahun 1967. Berdasarkan Pasal 10 Ayat 3 Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, Perjanjian Karya (kontrak karya) mulai berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) apabila menyangkut eksploitasi mineral. Oleh karena proses pemberlakuan kontrak karya itu seperti proses pembentukan undang-undang maka kontrak karya merupakan undang-undang yang berlaku khusus (*lex specialis*) bagi para pihak yang membuatnya. Sedangkan peraturan perundang-undangan terkait mineral dan batubara merupakan ketentuan yang sifatnya umum berlaku bagi semua warga negara Indonesia dan perusahaan mineral dan batubara yang beroperasi di Indonesia.

Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*, pertama, ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus. Kedua, ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang). Ketiga, ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*.²² Atas dasar hal tersebut maka yang pertama harus dilihat dalam pelaksanaan kontrak karya adalah bagaimana pengaturannya dalam kontrak karya itu sendiri, namun jika di dalam kontrak karya tidak diatur maka berlaku peraturan perundang-undangan tentang mineral dan batubara (Minerba). Salah satu keistimewaan kontrak karya dengan perjanjian pada umumnya yaitu pemerintah menjamin bahwa kontrak karya tidak dapat diubah oleh suatu undang-undang selain dengan kesepakatan dari pemerintah dan pemegang kontrak karya itu sendiri.

Kontrak karya perusahaan mineral logam terdiri dari beberapa generasi. Secara historis, terdapat perbedaan antara Kontrak Karya tiap generasi dari generasi 1 sampai generasi VIII. Pada generasi I-Kontrak Karya bersifat *window shopping*²³ sehingga isinya

¹⁹ Salim, H. S. (2005), *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, p..63

²⁰ Sudrajat, N. (2013), *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, p.67

²¹ Salim, H.S., *Op.Cit*, p. 128

²² Zainal Asikin, *Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2015, p.112.

²³ Istilah window shopping adalah frasa yang berasal dari kata “*Window*” berarti jendela dan “*Shopping*” artinya belanja. Kalimat ini pertama kali digunakan oleh bangsawan dan kelas elit Eropa di abad 18.

sangat longgar bagi perusahaan dengan adanya *tax holiday*²⁴. Pada generasi II-Kontrak Karya mulai adanya divestasi saham perusahaan terutama perusahaan nasional dalam Penanaman Modal Asing (PMA) dan mulai dihilangkannya *tax holiday*. Pada generasi III-Kontrak Karya mulai diizinkan *joint venture*.²⁵ Generasi IV-Kontrak Karya adanya keringanan perpajakan, khususnya pajak badan, di samping adanya percepatan dalam depresiasi/amortisasi. Generasi V-Kontrak Karya adanya kelonggaran dalam divestasi atau Penanaman Modal Asing (PMA) dapat menanamkan modalnya 100%, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 dan berlanjut pada generasi VI-Kontrak Karya dan generasi VII-Kontrak Karya. Sejak generasi V-Kontrak Karya mulai dikembangkan program *frontier development*²⁶ pengembangan wilayah termasuk *community development*²⁷ dan pengembangan sektor hilir (*smelter*) untuk meningkatkan perolehan nilai tambah di dalam negeri.²⁸

Model awal Kontrak Karya Generasi I merupakan hasil rancangan PT. Freeport Indonesia. Indonesia yang masih kurang berpengalaman dalam pembuatan Kontrak Karya menerima model yang dirancang oleh PT. Freeport Indonesia tersebut. Hasilnya, Kontrak Karya Generasi I sarat dengan kepentingan PT. Freeport Indonesia selaku investor, yakni sebagai Penanam Modal Asing. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan yang baru diundangkan pada tanggal 2 Desember 1967, sekitar 7 (tujuh) bulan setelah penandatanganan Kontrak Karya dengan PT. Freeport Indonesia, juga sarat dengan kepentingan investor karena isi dari undang-undang tersebut banyak terpengaruh oleh model Kontrak Karya Generasi I, yakni Kontrak Karya antara Pemerintah Indonesia dengan PT. Freeport Indonesia. Hal ini terus berlanjut, Kontrak Karya Generasi II dan seterusnya juga sarat dengan kepentingan investor karena mengacu pada model Kontrak Karya Generasi I dan ketentuan-ketentuan yang berada di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.²⁹

²⁴ *Tax holiday* menjadi salah satu faktor penentu untuk menarik minat investasi ke berbagai sektor. *Tax holiday* sendiri merupakan salah satu bentuk insentif pajak kepada pelaku usaha. Bentuknya berupa pengurangan hingga pembebasan pajak penghasilan (PPh) badan hingga dalam jangka waktu tertentu. Aturan mengenai *tax holiday* didasarkan pada Undang-Undang Perpajakan di Indonesia. Tidak hanya itu, regulasi tentang insentif pajak ini pun kian menguat semenjak hadirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. www.investindonesia.go.id.

²⁵ *Joint venture* adalah istilah dari usaha gabungan antara dua atau beberapa perusahaan untuk menjalin bisnis bersama dalam bentuk kebersamaan dalam suatu perusahaan, baik perusahaan yang sudah ada atau perusahaan yang akan didirikan. www.hukumonline.com.

²⁶ *Frontier development* diterjemahkan bebas dengan maka pembangunan perbatasan

²⁷ *Community Development* adalah kegiatan pengembangan masyarakat yang dilakukan secara sistematis, terencana dan diarahkan untuk memperbesar akses masyarakat guna mencapai kondisi social, ekonomi dan kualitas kehidupan yang lebih baik apabila dibandingkan dengan kegiatan pembangunan sebelumnya. www.bphn.go.id.

²⁸ Ukar W. Soelistijo, *Dinamika Penanaman Modal Asing (PMA) Bidang Pertambangan Umum di Indonesia*, *Mimbar* vol XXVII No.1, 2011: 81.

²⁹ Awang Raga Gumeral, "Pelaksanaan Renegosiasi Kontrak Karya Pertambangan Mineral Berdasarkan Undang-Undang No.4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta*, 2016, p.7.

Perusahaan pemegang Kontrak Karya semula mengacu pada Undang-Undang No.11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Pada Pasal 14 Undang-Undang No.11 Tahun 1967 disebutkan bahwa Usaha pertambangan bahan-bahan galian dapat meliputi : a. penyelidikan umum. b. eksplorasi; c. eksploitasi; d. pengolahan dan pemurnian; e. pengangkutan; f. penjualan. Selanjutnya berdasarkan Pasal 2 huruf f, pengolahan dan pemurnian adalah pengerjaan untuk mempertinggi mutu bahan galian serta untuk memanfaatkan dan memperoleh unsur-unsur yang terdapat pada bahan galian itu. Dengan demikian inti pengolahan dan pemurnian saat itu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu pengerjaan mempertinggi mutu bahan galian, memanfaatkannya serta memperoleh unsur-unsur bahan galian tersebut.

Apabila dianalisis dari definisi pengolahan sebut saja yang tercantum pada Pasal 1 Angka 30 kontrak karya Pemerintah Indonesia dengan PT Freeport Indonesia sebelum diamandemen bahwa Pengolahan berarti memproses bijih sesudah ditambang untuk menghasilkan suatu konsentrat mineral yang dapat dipasarkan atau suatu produk mineral yang dimurnikan dan kata “olah” mempunyai makna yang sama. Kemudian pada Pasal 10 Ayat 4 Kontrak Karya, Perusahaan harus mengolah bijih untuk menghasilkan logam atau konsentrat yang dapat dipasarkan. Untuk tujuan tersebut Perusahaan harus menyusun atau mengusahakan untuk disusun suatu studi kelayakan mengenai kemungkinan didirikannya pabrik peleburan di Indonesia, yang harus tunduk kepada pengamatan Pemerintah dan kepada penilaian bersama oleh Pemerintah dan perusahaan mengenai kelayakan ekonomi pabrik peleburan tersebut.

Pabrik peleburan tersebut harus berlokasi di suatu tempat di Indonesia dan harus paling menguntungkan secara ekonomi. Apabila pabrik peleburan tersebut dibangun oleh perusahaan atau subsidiary yang seluruh sahamnya dimiliki perusahaan, pabrik peleburan tersebut akan merupakan satu bagian dari perusahaan berdasarkan persetujuan ini. Pasal 10 Ayat 5 Kontrak Karya bahwa perusahaan menyadari kebijaksanaan Pemerintah untuk mendorong pengolahan di dalam negeri semua kekayaan alamnya menjadi produk-produk akhir apabila layak. Perusahaan juga menyadari keinginan Pemerintah agar pabrik peleburan dan pemurnian tembaga didirikan di Indonesia dan setuju bahwa perusahaan akan menyediakan konsentrat tembaga yang dihasilkan dari wilayah kontrak karya untuk pabrik peleburan dan pemurnian yang didirikan di Indonesia.

Dari isi kontrak karya tersurat bahwa menjadi kewajiban bagi perusahaan tambang mineral dalam hal ini PT Freeport Indonesia untuk melakukan pengolahan dan pemurnian konsentrat yang ditambang di dalam negeri yaitu di Indonesia. Dari kata kata melebur dan memurnikan konsentrat maka sama pengertiannya dengan hilirisasi. Sehingga dari isi kontrak karya sebelum diamandemen diwajibkan bagi perusahaan tambang mineral untuk melakukan hilirisasi di dalam negeri.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hilirisasi merujuk pada pengembangan atau transformasi nilai tambah suatu produk atau komoditas dari bahan mentah di hulu produksi atau *upstream* menjadi produk setengah jadi atau produk jadi di hilir atau *downstream*. Dengan kata lain melalui program hilirisasi Indonesia berpeluang

meningkatkan pendapatan dengan mengelola proses produksi dari hulu hingga ke hilir. Contoh dari hilirisasi pertambangan misalnya untuk ore nikel yaitu untuk meningkatkan nilai ekonomisnya, bijih nikel yang baru saja ditambang tidak langsung diekspor, melainkan diolah menjadi berbagai produk, mulai dari stainless steel, *feronikel* (FeNi), *mixed sulphide precipitate* (MSP), *nickel pig iron* (NPI), *ni-matte*, dan *mixed hydroxide precipitate* (MHP).

Undang-Undang No.4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara diberlakukan pada tanggal 12 Januari 2009. Undang-undang ini mencabut Undang-Undang No.11 Tahun 1967. Perubahan Undang-undang ini menjadi latar belakang dilakukannya Amandemen terhadap seluruh Kontrak Karya yang telah dibuat dan ditandatangani Pemerintah Indonesia sebelum tahun 2009. Setelah renegotiasi, kontrak karya dilakukan amandemen setelah itu baru Kontrak Karya yang telah amandemen di tandatangan para pihak. Selanjutnya yang menjadi acuan adalah kontrak karya yang telah diamandemen.

Misalnya pada kontrak karya dengan PT GAG Nikel (pemegang Kontrak Karya Generasi VII No. B53 / Pres / I / 1998 tahun 1998 yang ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 19 Januari 1998). Kontrak karya ini telah diamandemen pada tahun 2017. Pada kontrak karya yang telah diamandemen yaitu pada Pasal 10 Ayat (3), Ayat (10) dan ayat (11) Kontrak Karya Pasca Amandemen terkait hilirisasi, PT Gag Nikel diharuskan untuk melakukan pengolahan dan pemurnian bijih nikel yang ditambangnya di dalam negeri. Kewajiban pemurnian hasil tambang Gag Nikel dapat dilakukan sendiri. Yang menjadi ketentuan yang sifatnya memaksa dan tidak dapat disimpangi bagi PT Gag Nikel dari kontrak karya pasca amandemen adalah mengolah dan memurnikan ore nikel di dalam negeri. Sementara untuk proses pemurniannya dilakukan sendiri oleh Gag Nikel berdasarkan kontrak karya pasca amandemen bersifat mengatur artinya dapat disimpangi (tidak harus dilakukan sendiri). Dilihat dari isi pasal kontrak karya pasca amandemen maka bagi perusahaan pemegang kontrak karya seperti PT GAG Nikel, hilirisasi merupakan mandatory dari kontrak karya yang telah diamandemen.

Secara umum usaha pertambangan mineral dan batubara mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata terhadap pendapatan nasional dan pembangunan daerah terkait permintaan global akan batubara sebagai sumber energi alternatif untuk mencukupi kebutuhan energi seiring dengan meningkatnya harga bahan bakar minyak bumi.³⁰(Faradila, 2020) Peningkatan nilai tambah pertambangan akan optimal jika ore hasil pertambangan diolah dan dimurnikan melalui proses pengolahan dan pemurnian. Apabila Kontrak Karya sebelum amandemen dengan setelah amandemen disatukan maka ada ketentuan yang tidak diamandemen yang perlu ditafsirkan menjadi satu kesatuan dengan kontrak karya pasca amandemen yaitu jika fasilitas pengolahan dan pemurnian tidak dibangun oleh perusahaan tambang karena tidak layak berdasarkan studi kelayakan dan telah ada fasilitas pengolahan dan pemurnian yang dibangun pihak lain maka perusahaan tambang akan menyediakan hasil tambangnya serta harus membolehkan

³⁰ Hemi Faradila. (2020). "Izin Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara Dalam Kaitan Dengan Pengelolaan Dan Perlindungan Lingkungan Hidup(Fiqh Al-Bi'ah)," *Jurnal MUDARRISUNA*,11 (3). p.519-525.

membelinya hasil tambangnya dengan harga FOB. Ini menunjukkan adanya peluang jual beli ore perusahaan tambang ke pihak yang telah membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian.

Menurut Sonny Keraf tujuan hilirisasi Minerba pada dasarnya merupakan upaya menghentikan *flying money* dalam bentuk ekspor konsentrat. Bagi Sonny Keraf, kita tidak pernah tahu secara akurat berapa banyak konsentrat yang dijual keluar dan apa saja kandungannya. Tujuan berikutnya adalah meningkatkan nilai tambah Minerba bagi kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Di sisi lain tujuan hilirisasi secara tidak langsung membuka lapangan kerja bagi Rakyat Indonesia. Selain itu, tujuan dilakukan hilirisasi Minerba juga untuk menghadirkan *multiplier effect* untuk lapangan kerja dan kesejahteraan rakyat.

B. Kewajiban Perusahaan Tambang Mineral Berstatus Kontrak Karya Dalam Undang-Undang Mineral dan Batubara

Undang-Undang Tentang Mineral dan Batubara No.4 Tahun 2009 telah dilakukan dua kali perubahan yaitu perubahan dalam Undang-Undang No.3 Tahun 2020 dan perubahan dalam Undang-Undang No.11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (sekarang Undang-Undang No.6 Tahun 2023). Implikasi dari perubahan tersebut maka ada beberapa pasal dalam Undang-Undang No.4 Tahun 2009 yang tetap dipertahankan, ada beberapa pasal yang diubah dan ada beberapa pasal yang ditambahkan bahkan ada beberapa pasal yang dihapuskan. Pasal-pasal yang mengatur hilirisasi mineral yang tetap dipertahankan misalnya Pasal 170, pasal-pasal yang diubah misalnya Pasal 1 Angka 20, Pasal 102, 103 dan 104, sedangkan pasal –pasal yang ditambah misalnya Pasal 1 Angka 20 A dan Pasal 170A.

Menurut Pasal 1 Angka 20 Undang-Undang No.3 Tahun 2020 bahwa Pengolahan adalah upaya meningkatkan mutu komoditas tambang Mineral untuk menghasilkan produk dengan sifat fisik dan kimia yang tidak berubah dari sifat komoditas tambang asal untuk dilakukan pemurnian atau menjadi bahan baku industri. Pasal 20A Undang-Undang No.3 Tahun 2020, Pemurnian adalah upaya untuk meningkatkan mutu komoditas tambang Mineral melalui proses fisika maupun kimia serta proses peningkatan kemurnian lebih lanjut untuk menghasilkan produk dengan sifat fisik dan kimia yang berbeda dari komoditas tambang asal sampai dengan produk logam sebagai bahan baku industri.

Pasal 102 Undang-Undang No.3 Tahun 2020 bahwa (1) 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; b. Pengolahan untuk komoditas tambang Mineral bukan logam; dan/atau c. Pengolahan untuk komoditas tambang batuan. (2) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi dapat melakukan Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara. (3) Peningkatan nilai tambah Mineral melalui kegiatan Pengolahan

dan/atau Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi batasan minimum Pengolahan dan/atau Pemurnian, dengan mempertimbangkan antara lain: a. peningkatan nilai ekonomi; dan/atau b. kebutuhan pasar. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai batasan minimum Pengolahan dan/atau Pemurnian diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Kemudian Pasal 103 Undang-Undang No.3 Tahun 2020 bahwa (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi Mineral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 wajib melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian Mineral hasil Penambangan di dalam negeri. (2) Dalam hal pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi telah melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah menjamin keberlangsungan pemanfaatan hasil Pengolahan dan/atau Pemurnian. Selanjutnya Pasal 104 Undang-Undang No.3 Tahun 2020 bahwa (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian sendiri secara terintegrasi atau bekerja sama dengan: a. pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang memiliki fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian secara terintegrasi; atau b. pihak lain yang melakukan kegiatan usaha Pengolahan dan/atau Pemurnian yang tidak terintegrasi dengan kegiatan Penambangan yang perizinannya diterbitkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perindustrian.

Dari 3 pasal tersebut (Pasal 102, 103 dan 104) Undang-Undang No.3 Tahun 2020 tersurat bahwa kewajiban pengolahan dan /atau Pemurnian (dalam istilah lain hilirisasi) berlaku bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus pemegang IUP atau IUPK tahap operasi produksi. Faktanya ada perusahaan tambang mineral logam berstatus pemegang kontrak karya dari generasi 1 sampai generasi VIII dan belum semua pemegang kontrak karya berubah statusnya menjadi IUPK. Tidak ada kata kata dalam 3 pasal dimaksud berisikan perusahaan pemegang kontrak karya.

Hal berbeda ketika memahami isi Pasal 170 Undang-Undang No.4 Tahun 2009 bahwa Pemegang kontrak karya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1) selambat lambatnya 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Undang-Undang No.4 Tahun 2009 berlaku sejak tanggal 12 Januari 2009 artinya paling lambat bagi perusahaan tambang pemegang kontrak karya yang sudah berproduksi saat undang-Undang No.4 Tahun 2009 berlaku wajib melakukan pemurnian hasil tambangnya adalah tanggal 12 Januari 2014.

Juga isi Pasal 170A Undang-Undang No.3 Tahun 2020 bahwa Pemegang KK, IUP Operasi Produksi, atau IUPK Operasi Produksi Mineral logam yang: a. telah melakukan kegiatan Pengolahan dan Pemurnian; b. dalam proses pembangunan fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian; dan/atau c. telah melakukan kerjasama Pengolahan dan/atau Pemurnian dengan pemegang IUP Operasi Produksi, IUPK Operasi Produksi lainnya, atau IUP Operasi Produksi khusus untuk Pengolahan dan Pemurnian atau pihak lain yang melakukan kegiatan Pengolahan dan/atau Pemurnian, dapat melakukan Penjualan produk

Mineral logam tertentu yang belum dimurnikan dalam jumlah tertentu ke luar negeri dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.

Dari dua pasal terakhir (Pasal 170 Undang-Undang No.4 Tahun 2009 dan Pasal 170A Undang-Undang No.3 Tahun 2020) maka kewajiban hilirisasi secara tersurat dalam Pasal 170 dan secara tersirat dalam Pasal 170A berlaku wajib pula bagi perusahaan pemegang kontrak karya yang sudah berproduksi. Lalu mekanismenya hilirisasinya dapat memilih opsi melakukan sendiri atau bekerjasama dengan perusahaan lain.

Model hilirisasi seperti di negara Finlandia dapat menjadi contoh bagi Indonesia dalam proses hilirisasi sumber daya mineral, yaitu pengolahan tanpa merusak atau menghabiskan sumber daya atau cadangan mineral. Indonesia mampu menjaga cadangan nikelnya dengan mengolah nikel menjadi feronikel yang sampai saat ini masih digunakan sebagai bahan baku industri baja nirkarat. Beberapa negara maju seperti Eropa, Jepang, Korea Selatan dan China mengekspor bahan baku nikel (bijih nikel) dari Indonesia, yang kemudian disuling menjadi ferronikel dan stainless steel, yang dapat menjadi produk bernilai tinggi. Industri yang membutuhkan bahan-bahan tersebut meliputi industri mesin, industri farmasi, industri otomotif, industri elektronik, industri makanan dan industri rumah tangga. Nilai tambah perekonomian nasional adalah penurunan impor produk industri berbahan stainless steel, namun dari segi pelestarian sumber daya mineral lebih menguntungkan pemanfaatan sumber daya mineral dalam jangka panjang.³¹(Deddy et al., 2023)

Kewajiban dan batas waktu melakukan hilirisasi bagi perusahaan pemegang kontrak karya harus juga sejalan dengan kebijakan pemerintah dalam larangan ekspor mineral mentah ke luar negeri yang sedang dijalankan meski mendapat tantangan dari Negara Negara lain seperti Uni Eropa yang membawanya dalam forum penyelesaian sengketa di WTO. Untuk mineral nikel keputusan penghentian ekspor ore nikel kadar rendah dibawah 1,7% mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 2020 yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 dan untuk ore bauksit berlaku bulan Juni 2023. Pemerintah Indonesia juga harus menyiapkan ekosistem yang mendukung adanya kewajiban hilirisasi dan larangan ekspor mineral mentah.

Ada dua faktor yang menjadi dasar kebijakan pemerintah Indonesia di sektor minerba, yaitu Faktor Internal dan Faktor Eksternal. Faktor internal antara lain hilirisasi pertambangan, peningkatan pembangunan nasional, peningkatan investasi, pembukaan lapangan kerja. Sedangkan faktor eksternal yang memengaruhi kebijakan ini adalah negara-negara yang menggunakan bahan baku mineral di Indonesia dan perusahaan-perusahaan

³¹ M. Arif Deddy, Agus Adriyanto, R. Djoko Andreas N, "Strategi Hilirisasi di Indonesia Dalam Menghadapi Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Terhadap Tingkat Pengangguran dan Cadangan Devisa Negara," *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* Vol. 7 No. 3 Juli 2023

yang umumnya keberatan dengan kebijakan minerba karena dianggap menyulitkan dan menaikkan biaya produksi perusahaan.³²

Sampai saat ini Pemerintah terus konsisten untuk menghentikan ekspor mineral nikel dan berencana untuk melarang ore bauksit ekspor ke luar negeri meski panel WTO telah memutuskan mengalahkan Pemerintah Indonesia dengan mengabulkan gugatan Uni Eropa. Pemerintah Indonesia dinilai telah melanggar hukum perdagangan internasional. Atas putusan panel WTO tersebut Pemerintah Indonesia telah resmi mengajukan permohonan banding. Putusan panel WTO jelas jelas merugikan Indonesia karena Indonesia sebagai Negara yang berdaulat dan memiliki sumber daya alam sudah seharusnya Negara Negara lain menghormati. Pemerintah Indonesia sebagai pemilik dari sumber daya alam memiliki kebebasan untuk membuat kebijakan terkait komoditasnya apa akan digunakan sendiri atau dijual kepada Negara lain. Hal ini sejalan dengan amanat konstitusi Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945.

Kesimpulan

Kewajiban hilirisasi perusahaan pemegang kontrakkarya secara khusus mengacu pada Kontrak Karya yang ditandatangani Pemerintah Indonesia dengan Perusahaan tambang pemegang Kontrak Karya. Berdasarkan isi pasal dari kontrak karya sebelum amandemen dan sesudah amandemen ternyata hilirisasi menjadi satu kewajiban bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya. Undang-Undang Mineral dan Batubara secara tersurat tidak mengatur mengenai kewajiban hilirisasi bagi perusahaan tambang mineral logam berstatus kontrak karya (Pasal 102, 103 dan 104 Undang-Undang No.3 Tahun 2020 namun secara tersurat kewajiban hilirisasi ada dalam Pasal 170 Undang-Undang No.4 Tahun 2009 dan tersirat dalam Pasal 170A Undang-Undang No.3 Tahun 2020. Proses pelaksanaan hilirisasi sendiri bagi perusahaan pemegang kontrak karya dalam kontrak karya dapat dilakukan sendiri secara terintegrasi atau bekerja sama dengan badan usaha lain yang memiliki fasilitas pengolah dan pemurnian. Pemaknaan bekerjasama dapat berupa jual beli ore mineral antara perusahaan pemegang kontrak karya dengan perusahaan pengolahan dan pemurnian atau bekerjasama dalam pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian mineral. Secara gramatikal tentu yang menjadi prioritas adalah melakukan pengolahan dan pemurnian sendiri.

Batas waktu pelaksanaan hilirisasi bagi perusahaan pemegang kontrak karya terhitung sejak perusahaan pemegang kontrak karya mulai berproduksi. Kewajiban hilirisasi itu sendiri akan optimal jika sejalan dengan kebijakan larangan ekspor mineral mentah. Yang perlu jadi acuan utama bagi perusahaan pemegang kontrak karya dalam kewajiban hilirisasi adalah kontrak karya yang telah diamandemen dan ditandatangani sehingga dengan mengacu pada Pasal 1338 Ayat (1) KUHPerdara maka kontrak karya merupakan undang undang yang harus dilaksanakan oleh para pihak. Undang-undang Minerba sendiri pada

³² Sabilla Ramadhiani Firdaus, *Pembatasan Ekspor Nikel: Kebijakan Nasional Vs Unfairness Treatment Hukum Investasi Internasional*, LAN RI, 26/7/2022.

pasal 169 huruf a mengakui dan menghormati keberadaan dari kontrak karya untuk tetap berlaku sampai tanggal berakhirnya kontrak karya.

Informasi Pendanaan

Tidak ada

Referensi

- Al, I., & Nur, F. (2022). Dampak Politik Hukum dan Respon Masyarakat Atas Pembaruan Undang-Undang Minerba. *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan*, 3(2), 114–127.
- Asikin, Z. (2015). *Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Cindawati. (2014). Prinsip Good Faith (Itikad Baik) Dalam Hukum Kontrak Bisnis Internasional. *Mimbar Hukum*, 26(2), 181–193.
- Deddy, M. A., Adriyanto, A., & Andreas, R. D. (2023). Strategi Hilirisasi di Indonesia Dalam Menghadapi Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Terhadap Tingkat Pengangguran dan Cadangan Devisa Negara. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan (JISIP)*, 7(3).
- Effendy, Muhadjir. 02 Agustus 2022. "Optimalkan Bonus Demografi, Agar Tak Terjebak di Pendapatan Menengah." <https://www.kemenkopmk.go.id/> diakses 31 Mei 2024
- Faradila, H. (2020). Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara Dalam Kaitan Dengan Pengelolaan Dan Perlindungan Lingkungan Hidup (Fiqh Al-Bi'ah). *Jurnal MUDARRISUNA*, 3, 519–525.
- Firdaus, S. R. (2022, July 26). *Pembatasan Ekspor Nikel: Kebijakan Nasional Vs Unfairness Treatment Hukum Investasi Internasional*. Jakarta:LAN RI.
- H.S., Salim (2005). *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. Jakarta.
- Mundzir, Hudriyah, Hudiarini, Sri dan Muslim, Shohib. (2016). *Politik Hukum Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara Dengan Pendekatan Economic Analysis of Law*, Prosiding SENTIA, 8.16-22.
- Pushp, 29 Agustus 2023. "Inkonsistensi Kebijakan Hilirisasi Mineral Logam." www.pushp.or.id/. diakses tanggal 29 Mei 2024.
- Rahmadani. (2020). Analisis Perpanjangan Kontrak Karya (KK) / Perjanjian Karya Pengusaha Pertambangan Batubara (PKB2B) ditelaah dari Konsepsi Hak Menguasai Negara. *Badamai Law Journal*, 5(1).
- Redi, A. (2016). Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945. *Jurnal Konstitusi*, 13(3).
- Santoso, L., & Fauzi Arifin, M. (2019). Problematika Kontrak Karya Dalam Hukum Perjanjian Di Indonesia. *Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, 10(1).
- Setiawati, E., & Gresyla Lestari, Y. (2022). Kekuatan Ekonomi Indonesia di Tengah Kekuatan Ekonomi Global. *Jurnal Ekonomika Manajemen Akuntansi Dan Perbankan Syariah*, 11(1).
- Soelistijo, U. W. (2011). Dinamika Penanaman Modal Asing (PMA) Bidang Pertambangan Umum di Indonesia. *Mimbar: Jurnal Sosial Dan Pembangunan*, 27(1), 79–86.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. (2019). *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, Cetakan IX.
- Sutedi, A. (2011). *Hukum Pertambangan*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Sudrajat, N. (2013). *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Syamsuddin, M. (2007). *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Tribhakti, 17 Oktober 2023, "10 Sumber daya alam tambang di Indonesia beserta manfaatnya, Fakultas Teknik Sumber Daya Suberdaya Geologi Indonesia," (<https://www.tribhakti.com/>) diakses tanggal 31 Mei 2023.
- Trihastuti, N. (2013). *Hukum Kontrak Karya*. Malang: Setara Press.
- U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*, January 2022.



Biografi Singkat Penulis

Penulis adalah staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran untuk mata kuliah Hukum Dagang, Hukum Perusahaan, Hukum Surat Berharga dan Pasar Modal, Hukum Asuransi, Hukum Kekayaan Intelektual, Hukum Kepailitan, Hukum Korporasi dan Hukum Pesaiangan Usaha dan saat ini menjadi Ketua Pusat Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran yang berfokus pada kajian kajian di bidang hukum ekonomi dan bisnis di Indonesia. Penulis merupakan alumni Fakultas Ekonomi, Fakultas Hukum, Magister Hukum dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Padjadjaran. Penulis juga diikutsertakan oleh PT LAPI ITB bertindak dalam berbagai kajian untuk beberapa perusahaan tambang termasuk perusahaan tambang pemegang kontrak karya seperti PT Freeport Indonesia dan PT GAG Nikel. Penulis telah menjadi trainer dan konsultan hukum perusahaan. Penulis aktif menulis di media harian cetak, menulis artikel ilmiah dan juga telah menulis beberapa buku diantaranya buku Legal Officer, Buku Kekayaan Intelektual, Bikin Perusahaan itu Gampang, Cara Mudah Membuat Gugatan Perdata serta Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara.