SOCILEXIA
Journal of Social Sciences and Humanities

SOCILEXIA: Journal of Social Sciences and Humanities
Vol. 1, No. 4, 2026
E-ISSN: 3164-9610
punggawajournal.com/socilexia

Politik Hukum Larangan Ekspor Mineral Mentah Dan Implikasinya Terhadap Kepastian Hukum Penanaman Modal : Studi kasus PT Newmont Nusa Tenggara

Ichlas Anugrah Ahmad Selao[1]
[1] Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia
Correspondence: ichlasanugrahahmadselao@mail.ugm.ac.id

Article Info

Article history:
Received Oct 9th, 2026
Revised Nov 20th, 2026
Accepted Nov 27th, 2026

Keyword:
Politik hukum; Larangan ekspor mineral; Hilirisasi; Kepastian hukum; Penanaman modal; PT Newmont Nusa Tenggara

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji politik hukum yang melatarbelakangi kewajiban pengolahan dan pemurnian di dalam negeri serta larangan ekspor mineral mentah dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, sekaligus menganalisis implikasinya terhadap kepastian hukum penanaman modal melalui kasus PT Newmont Nusa Tenggara. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, historis, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa larangan ekspor dilatarbelakangi amanat konstitusional Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, kebutuhan ekonomi untuk mengakhiri ketergantungan pada ekspor bahan mentah, serta upaya mengembalikan kedaulatan negara atas sumber daya alam melalui peralihan dari rezim kontrak ke rezim izin, yang kemudian dikukuhkan oleh Mahkamah Konstitusi. Kaitannya terhadap kasus PT Newmont Nusa Tenggara, posisi kontraktual negara kuat karena kontrak karya menundukkan hak ekspor pada hukum Indonesia. Ketidakpastian hukum justru bersumber dari tidak tegasnya larangan di tingkat undang-undang, lambatnya penyesuaian kontrak karya, serta berubah-ubahnya instrumen pelaksanaan dan tenggat waktu. Penelitian ini menyimpulkan bahwa hilirisasi dan kepastian hukum dapat diselaraskan melalui norma undang-undang yang tegas, masa transisi yang dipantau secara konsisten, insentif berbasis kemajuan pembangunan fasilitas pemurnian, dan konsistensi kebijakan jangka panjang.

© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

PENDAHULUAN

Sektor pertambangan mineral Indonesia bertumpu pada ekspor bahan mentah. Rezim Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan membuka pintu bagi investor asing melalui Kontrak Karya (KK), yang menempatkan negara sebagai pihak dalam hubungan kontraktual dengan perusahaan tambang. Model tersebut berhasil menarik modal besar ke sektor pertambangan, tetapi sebagian besar mineral diekspor dalam bentuk bijih atau konsentrat tanpa diolah di dalam negeri. Kementerian Keuangan mencatat bahwa dalam empat puluh tahun, sekitar 65 persen ekspor mineral dilakukan dalam bentuk bahan mentah (Sugarda & Handika, 2016, hlm. 398).

Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengubah arah tersebut melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) yang diundangkan pada 12 Januari 2009. Undang-undang ini mengganti rezim kontrak dengan rezim perizinan dan memperkenalkan kewajiban peningkatan nilai tambah. Pasal 102 mewajibkan pemegang izin usaha pertambangan meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral, Pasal 103 ayat (1) mewajibkan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri, dan Pasal 170 mewajibkan

pemegang KK yang telah berproduksi melakukan pemurnian paling lambat lima tahun sejak undang-undang diundangkan. Kebijakan inilah yang kemudian dikenal sebagai hilirisasi.

Tenggat lima tahun dalam Pasal 170 jatuh pada 12 Januari 2014. Pada hari-hari menjelang tenggat tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 1 Tahun 2014 yang melarang ekspor bijih, namun masih memperbolehkan ekspor konsentrat dengan persyaratan. Menteri Keuangan kemudian menetapkan bea keluar konsentrat yang meningkat bertahap dari 20 persen hingga 60 persen sampai 12 Januari 2017, dengan tujuan menjamin pasokan bahan baku dalam negeri dan mendorong pembangunan fasilitas pemurnian (*smelter*) (Sugarda & Handika, 2016, hlm. 396).

PT Newmont Nusa Tenggara (PT NNT), pemegang KK generasi keempat yang mengoperasikan tambang tembaga dan emas Batu Hijau di Kabupaten Sumbawa Barat, Nusa Tenggara Barat, merupakan salah satu pihak yang paling terdampak. Perusahaan ini selama puluhan tahun mengekspor konsentrat tembaga berdasarkan KK yang ditandatangani pada 1986. Setelah 12 Januari 2014, PT NNT praktis tidak dapat mengekspor, fasilitas penyimpanan konsentratnya penuh, dan produksi di Batu Hijau dihentikan. Pada pertengahan 2014, PT NNT bersama pemegang saham mayoritasnya, Nusa Tenggara Partnership B.V. yang berbadan hukum Belanda, mengajukan gugatan terhadap Pemerintah Indonesia ke *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID).

Kasus PT NNT memperlihatkan benturan antara dua kepentingan yang sama-sama dilindungi hukum. Negara memiliki mandat konstitusional dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Tumpang tindih norma tersebut juga terlihat pada aspek penanaman modal, karena penanam modal memiliki hak atas kepastian hukum yang dijamin Pasal 3 ayat (1) huruf a dan Pasal 4 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU PM), serta hak yang lahir dari kontrak yang telah disepakati dengan pemerintah. Perubahan undang-undang yang membuat investor tidak dapat menjalankan usahanya seperti semula menguji sejauh mana kedua kepentingan itu dapat berjalan bersamaan.

Kajian terdahulu telah menyentuh sebagian aspek persoalan ini. Sugarda dan Handika (2016) menilai kesesuaian penetapan bea keluar ekspor mineral dengan asas kepastian hukum dan asas ekonomis. Abrianti (2018) menelaah ketentuan tarif bea keluar dalam kaitannya dengan gugatan PT NNT dan Kontrak Karya. Ciptaswara (2022) mengkaji implementasi hilirisasi dalam kerangka kedaulatan energi dan daya saing industri nasional, sedangkan Ramlan (2022) membahas politik hukum penanaman modal asing dalam hubungannya dengan kedaulatan ekonomi nasional. Kajian-kajian tersebut belum menghubungkan secara langsung alasan politik hukum pembentukan larangan ekspor pada era Yudhoyono dengan implikasinya terhadap kepastian hukum penanaman modal dalam satu studi kasus. Kebaruan artikel ini terletak pada penggabungan kedua sudut pandang tersebut melalui kasus PT NNT, sekaligus perumusan keseimbangan antara misi hilirisasi dan jaminan kepastian hukum bagi penanam modal.

Artikel ini bertujuan menjawab dua permasalahan yakni Permasalahan pertama adalah bagaimana politik hukum yang melatarbelakangi kewajiban pengolahan dan pemurnian di dalam negeri serta larangan ekspor mineral mentah dalam UU Minerba pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Permasalahan kedua adalah bagaimana implikasi kebijakan tersebut terhadap kepastian hukum penanaman modal dalam kasus PT NNT, dan bagaimana keseimbangan yang semestinya dibangun antara misi hilirisasi dan kedaulatan sumber daya alam dengan jaminan kepastian hukum bagi penanam modal. Secara teoretis, artikel ini diharapkan memperkaya kajian politik hukum sumber daya alam dan hukum penanaman modal; secara praktis, artikel ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pembentuk undang-undang dan pemerintah dalam merumuskan kebijakan hilirisasi yang tetap menjamin kepastian hukum.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, jenis metode penelitian ini mengambil sudut pandang politik hukum, yaitu menelusuri alasan negara mengubah rezim pertambangan dan menilai implikasinya terhadap kepastian hukum penanaman modal. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical*

approach), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) dengan objek kasus PT NNT.

Bahan hukum primer terdiri atas Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Minerba beserta perubahannya, Undang-Undang Penanaman Modal, peraturan pelaksana di bidang pengolahan, pemurnian, dan bea keluar mineral, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XII/2014, serta dokumen perkara ICSID Nomor ARB/14/15. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku dan artikel jurnal di bidang politik hukum, hukum pertambangan, dan hukum penanaman modal. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif dengan sifat preskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Larangan Ekspor Mineral Mentah pada Era Susilo Bambang Yudhoyono

Politik hukum merupakan kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembentukan hukum baru maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara (Mahfud MD, 2009, hlm. 1). Wahjono (1986, hlm. 160) memaknainya sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk. Berdasarkan kerangka tersebut, UU Minerba perlu dibaca sebagai pilihan sadar negara untuk mengganti arah pengelolaan pertambangan, bukan sekadar pembaruan teknis atas UU Nomor 11 Tahun 1967.

Alasan pertama perubahan tersebut bersifat konstitusional. Konsiderans UU Minerba menegaskan bahwa "mineral dan batubara merupakan kekayaan alam tak terbarukan yang dikuasai negara dan harus dikelola untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat", serta kegiatan usaha pertambangan harus memberikan nilai tambah secara nyata bagi pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan. Konsiderans yang sama menyatakan bahwa UU Nomor 11 Tahun 1967 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan. Pasal 33 UUD 1945 sendiri merupakan kaidah fundamental yang mengatur dimensi ekonomi konstitusi, sehingga setiap undang-undang di bidang sumber daya alam harus sejalan dengannya (Magnar et al., 2010, hlm. 112).

Alasan kedua bersifat ekonomis, yaitu menghentikan pola pembangunan yang hanya mengandalkan penjualan bahan mentah. Ciptaswara (2022, hlm. 523) mencatat bahwa kebijakan pertambangan Indonesia selama ini lebih berorientasi pada peningkatan penerimaan negara secara cepat melalui eksploitasi dan ekspor sumber daya alam, bukan pada penguatan industri nasional. Mengekspor bijih berarti menjual mineral dengan nilai paling rendah dan membiarkan nilai tambah pengolahan dinikmati negara pembeli. Kewajiban pemurnian dimaksudkan agar rantai nilai tersebut berpindah ke dalam negeri, sekaligus membangun industri pengolahan dan menyerap tenaga kerja.

Alasan ketiga adalah kedaulatan atas sumber daya alam. Kritik terhadap liberalisasi sektor sumber daya alam pasca-reformasi menyatakan bahwa berbagai regulasi ekonomi telah membuka akses yang terlalu luas bagi pihak asing untuk mengeruk kekayaan alam Indonesia (Ramlan, 2022, hlm. 103–104). Peralihan dari rezim kontrak ke rezim izin dalam UU Minerba mencerminkan upaya mengembalikan posisi negara: dalam rezim kontrak, negara berkedudukan setara dengan investor sebagai pihak perjanjian, sedangkan dalam rezim izin, negara kembali berdiri sebagai pemegang kewenangan publik yang mengatur dan mengawasi.

Politik hukum tersebut diwujudkan secara bertahap. Pasal 169 huruf a UU Minerba tetap menghormati KK yang telah ada sampai jangka waktunya berakhir, tetapi Pasal 169 huruf b mewajibkan ketentuan KK disesuaikan dengan UU Minerba paling lambat satu tahun sejak undang-undang diundangkan, kecuali mengenai penerimaan negara. Pasal 170 memberi masa tenggang lima tahun bagi pemegang KK yang telah berproduksi untuk melakukan pemurnian. Pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010, membatasi ekspor melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2012, dan mengenakan bea keluar 20 persen terhadap bijih mineral pada 2012.

Pelaksanaan politik hukum itu tidak sepenuhnya konsisten. Penyesuaian KK yang seharusnya selesai pada 2010 berlarut-larut, sehingga ketika tenggat pemurnian tiba pada 2014, sebagian besar pemegang KK belum menyelesaikan renegosiasi maupun membangun *smelter*. Pemerintah tidak menerapkan larangan secara penuh, tetapi memperbolehkan ekspor konsentrat dengan bea keluar progresif melalui PP Nomor 1 Tahun 2014 dan PMK Nomor 6 Tahun 2014. Pilihan ini memperlihatkan

tarik-menarik antara tekad menjalankan amanat undang-undang dan kekhawatiran akan berhentinya operasi tambang besar serta hilangnya penerimaan negara dan lapangan kerja.

Konstitusionalitas politik hukum tersebut dikukuhkan Mahkamah Konstitusi. Asosiasi Pengusaha Mineral Indonesia (Apemindo) dan sejumlah perusahaan tambang memohon agar Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba dinyatakan inkonstitusional sepanjang dimaknai sebagai larangan ekspor bijih. Melalui Putusan Nomor 10/PUU-XII/2014 tanggal 3 Desember 2014, Mahkamah menolak permohonan tersebut. Mahkamah berpendapat bahwa regulasi yang melarang ekspor bijih adalah wajar karena pengolahan dan pemurnian di dalam negeri hanya dapat dilakukan apabila bijih tersedia di dalam negeri.

Putusan tersebut penting dari sudut politik hukum karena Mahkamah tidak hanya menilai teks Pasal 102 dan Pasal 103, tetapi juga tujuan yang hendak dicapai pembentuk undang-undang. Ketersediaan bahan baku di dalam negeri diposisikan sebagai prasyarat agar industri pengolahan dapat tumbuh, sehingga pembatasan ekspor dipandang sebagai sarana yang wajar untuk mencapai amanat Pasal 33. Putusan ini menggeser perdebatan tentang larangan ekspor dari pertanyaan apakah negara berwenang melarang menjadi pertanyaan bagaimana larangan itu dilaksanakan secara adil dan dapat diprediksi.

B. Implikasi terhadap Kepastian Hukum Penanaman Modal dan Keseimbangannya dengan Misi Hilirisasi

Kepastian hukum mengandung dua pengertian. Pengertian pertama adalah adanya aturan yang bersifat umum sehingga individu mengetahui perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan, sedangkan pengertian kedua adalah keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan yang bersifat umum tersebut (Marzuki, 2008, hlm. 158). Bagi penanam modal di sektor pertambangan, yang menanamkan modal sangat besar dengan masa pengembalian puluhan tahun, kepastian hukum berarti dapat memperkirakan aturan yang akan berlaku selama umur proyek. Pasal 4 ayat (2) huruf b UU PM mewajibkan pemerintah menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanam modal.

Posisi kontraktual PT NNT tidak sekuat yang diklaim oleh perusahaan tersebut. KK PT NNT memberi hak kepada perusahaan untuk mengekspor hasil produksinya, tetapi hak tersebut tunduk pada peraturan perundang-undangan ekspor Indonesia, dan KK secara keseluruhan tunduk serta ditafsirkan sesuai dengan hukum Indonesia. Abrianti (2018, hlm. 73) menyimpulkan bahwa ketentuan bea keluar tidak bertentangan dengan KK PT NNT karena berlaku umum bagi semua pelaku usaha pertambangan dan KK sendiri menundukkan hak ekspor pada peraturan yang berlaku. Pasal 169 huruf b UU Minerba juga telah mewajibkan penyesuaian KK sejak 2010, sehingga perubahan itu bukan hal yang tidak dapat diperkirakan.

Persoalan kepastian hukum justru muncul dari ketidakjelasan norma di tingkat undang-undang. Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba tidak menyebut larangan ekspor secara tegas; keduanya hanya mewajibkan peningkatan nilai tambah dan pengolahan di dalam negeri. Larangan ekspor bijih dan pengaturan ekspor konsentrat baru dirumuskan dalam peraturan pemerintah dan peraturan menteri. Dalam persidangan pengujian di Mahkamah Konstitusi, pemerintah sendiri menyatakan bahwa Pasal 102 dan Pasal 103 tidak mengandung larangan ekspor, sementara pejabat Kementerian ESDM menyatakan bahwa semangat Pasal 103 adalah pelarangan ekspor mineral mentah. Perbedaan tafsir di dalam tubuh pemerintah ini menunjukkan bahwa norma yang menjadi dasar perubahan besar bagi investor tidak dirumuskan dengan jelas di tingkat undang-undang.

Kepastian hukum juga terganggu oleh perubahan tenggat yang berulang. Pasal 170 menetapkan tenggat pemurnian pada 2014, tetapi PP Nomor 1 Tahun 2014 masih membuka ekspor konsentrat, dan PMK Nomor 6 Tahun 2014 menetapkan tenggat baru pada 12 Januari 2017. Sugarda dan Handika (2016, hlm. 398–405) menilai penetapan bea keluar ekspor mineral telah memenuhi asas kepastian hukum dari segi dasar hukum, kejelasan unsur, dan harmonisasi dengan peraturan lain, tetapi tidak memenuhi asas ekonomis karena tarif progresif mengurangi laba perusahaan dan justru dapat menghambat perusahaan yang hendak membangun *smelter*, yang membutuhkan investasi sekitar 1,5 hingga 2,5 miliar dolar Amerika Serikat (Sugarda & Handika, 2016, hlm. 406–408). Penilaian ini menunjukkan bahwa kepastian formal dapat terpenuhi, sementara kepastian ekonomis yang diperlukan investor untuk merencanakan usaha tidak terpenuhi.

Kedudukan UU Minerba terhadap UU PM juga perlu dicermati. UU PM merupakan ketentuan umum tentang penanaman modal di semua sektor, sedangkan UU Minerba merupakan ketentuan khusus tentang kegiatan usaha pertambangan. Berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generali*, kewajiban pemurnian dalam UU Minerba berlaku bagi penanam modal di sektor pertambangan tanpa mengurangi jaminan kepastian hukum dalam UU PM. Jaminan tersebut tidak dapat dimaknai sebagai larangan bagi negara untuk mengubah pengaturan sektoral, tetapi sebagai kewajiban agar perubahan itu dilakukan melalui norma yang jelas dan berlaku sama bagi semua pelaku usaha.

Terhentinya kegiatan usaha merupakan dampak paling nyata yang dialami PT NNT. Produksi di Batu Hijau dihentikan, perusahaan menyatakan keadaan kahar pada Juni 2014, dan ribuan pekerja serta kontraktor terdampak. PT NNT dan Nusa Tenggara Partnership B.V. kemudian mengajukan arbitrase ke ICSID berdasarkan perjanjian investasi bilateral Indonesia–Belanda tahun 1994, dengan dalil bahwa persyaratan ekspor baru, bea keluar baru, dan larangan ekspor konsentrat mulai 2017 melanggar KK dan perjanjian investasi tersebut. Keberatan industri, termasuk PT NNT, terhadap kebijakan bea keluar juga tercatat dalam kajian akademik tentang kebijakan ini (Sugarda & Handika, 2016, hlm. 396–397).

Gugatan tersebut tidak berlanjut ke tahap putusan. Pada akhir Agustus 2014, sebelum majelis arbitrase dibentuk, PT NNT meminta penghentian perkara, dan Sekretaris Jenderal ICSID mencatat penghentian itu pada 29 Agustus 2014 (International Centre for Settlement of Investment Disputes, 2014). Pemerintah meminta PT NNT menunjukkan komitmen mematuhi UU Minerba sebelum kegiatan ekspor dapat dilanjutkan, dan penyelesaian kemudian ditempuh melalui renegosiasi, termasuk komitmen pembangunan fasilitas pemurnian. Salah satu pemegang saham nasional PT NNT juga sempat menguji Pasal 169 huruf b dan Pasal 170 UU Minerba ke Mahkamah Konstitusi, sebelum permohonan itu dicabut.

Kasus ini memperlihatkan dua sisi implikasi terhadap kepastian hukum. Investor yang menandatangani kontrak sebelum 2009 memang menghadapi perubahan mendasar atas model bisnisnya, yaitu dari menjual konsentrat menjadi wajib memurnikan di dalam negeri. Perubahan itu pun telah diumumkan lima tahun sebelumnya melalui undang-undang dan didukung klausul KK yang menundukkan hak ekspor pada hukum Indonesia. Ketidakpastian yang paling merugikan bukan terletak pada arah kebijakan hilirisasi itu sendiri, melainkan pada lambatnya renegosiasi, tidak tegasnya norma larangan di tingkat undang-undang, dan berubah-ubahnya instrumen pelaksanaan menjelang serta setelah tenggat.

Bertalian dengan hal tersebut konsep dari kepastian hukum akan berpengaruh terhadap misi hilirisasi, jika dibahas lebih lanjut, kedaulatan atas sumber daya alam dan kepastian hukum bagi penanam modal tidak perlu dipertentangkan. Penjelasan Umum UU PM sendiri menempatkan penanaman modal sebagai bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional berdasarkan Pasal 33 UUD NRI 1945. Kepastian hukum tidak berarti negara terikat untuk tidak pernah mengubah kebijakan, melainkan bahwa perubahan dilakukan melalui norma yang jelas, prosedur yang dapat diprediksi, dan masa transisi yang wajar. Dari sudut ini, politik hukum hilirisasi era Yudhoyono sudah benar arahnya, tetapi belum optimal dalam cara pelaksanaannya.

Keseimbangan pertama menyangkut tingkat pengaturan. Kebijakan yang berdampak sangat besar terhadap kegiatan usaha, seperti larangan ekspor, semestinya dirumuskan secara tegas di tingkat undang-undang, bukan disimpulkan dari norma umum lalu dirinci melalui peraturan menteri. Ketegasan norma akan mengurangi perbedaan tafsir dan memperkecil ruang sengketa, baik di Mahkamah Konstitusi maupun di forum arbitrase internasional. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 yang mengubah UU Minerba telah memperjelas kewajiban hilirisasi, dan arah ini perlu dipertahankan.

Keseimbangan kedua menyangkut konsistensi masa transisi. Masa tenggang lima tahun dalam Pasal 170 sebenarnya cukup memadai apabila pemerintah secara aktif memantau kemajuan pembangunan *smelter* dan menyelesaikan penyesuaian KK sesuai Pasal 169 huruf b. Kegagalan memanfaatkan masa transisi membuat pemerintah terdesak pada 2014 dan memilih pelonggaran melalui PP Nomor 1 Tahun 2014, yang justru menimbulkan kesan bahwa tenggat dapat dinegosiasikan. Penelitian tentang implementasi hilirisasi juga mencatat bahwa pelaksanaannya belum optimal karena kebutuhan investasi yang besar dan anggapan bahwa hilirisasi tidak ekonomis, tanpa adanya pengaturan yang menjembatani kesenjangan tersebut (Ciptaswara, 2022, hlm. 524–525).

Keseimbangan ketiga menyangkut insentif. Sugarda dan Handika (2016, hlm. 408–411) mengusulkan agar penetapan bea keluar memasukkan pertimbangan keadilan, antara lain dengan

memberikan keringanan tarif yang disesuaikan dengan kemajuan pembangunan *smelter*, serta tetap memberlakukan tarif penuh bagi perusahaan yang tidak membangunnya. Skema semacam ini menjaga arah kebijakan sekaligus memberi kepastian kepada investor yang beriktikad baik. Kepastian hukum tidak hanya ditentukan oleh larangan, tetapi juga oleh kejelasan jalan yang tersedia bagi investor untuk mematuhinya.

Keseimbangan keempat menyangkut konsistensi kebijakan dalam jangka panjang. Ciptaswara (2022, hlm. 530) mengingatkan bahwa Indonesia menghadapi risiko kutukan sumber daya (*resource curse*) karena inkonsistensi kebijakan, yakni mendorong pembangunan berbasis sumber daya alam tetapi pada saat yang sama tetap mendorong ekspor bahan mentah. Inkonsistensi semacam ini merugikan dua pihak sekaligus: negara kehilangan nilai tambah yang menjadi tujuan hilirisasi, dan investor kehilangan pegangan untuk merencanakan investasi pemurnian. Kepastian hukum dan kedaulatan sumber daya alam dengan demikian sama-sama bergantung pada konsistensi politik hukum.

Perkembangan setelah sengketa memperlihatkan bahwa arah hilirisasi pada akhirnya diterima oleh pelaku usaha. Kepemilikan PT NNT beralih kepada pemegang saham nasional dan perusahaan tersebut berganti nama menjadi PT Amman Mineral Nusa Tenggara (Sugarda & Handika, 2016, hlm. 396), yang kemudian membangun fasilitas pemurnian sendiri di Sumbawa Barat. Peralihan ini menunjukkan bahwa kebijakan kedaulatan sumber daya alam dapat mencapai tujuannya, tetapi juga bahwa biaya ketidakpastian pada masa transisi, berupa terhentinya produksi dan sengketa internasional, sebenarnya dapat dihindari apabila norma dan tenggatnya sejak awal dirumuskan serta ditegakkan secara konsisten.

Kasus PT NNT memberi pelajaran bahwa negara dapat mempertahankan kebijakan kedaulatan sumber daya alam tanpa harus kalah di forum internasional, asalkan dasar hukumnya kuat dan klausul kontraknya mendukung. Pencabutan gugatan oleh PT NNT menunjukkan bahwa posisi tawar negara cukup kuat karena KK menundukkan hak ekspor pada hukum Indonesia. Pelajaran yang sama menuntut agar perjanjian investasi bilateral dan kontrak dengan investor ke depan secara tegas menyisakan ruang kebijakan bagi negara untuk menjalankan amanat Pasal 33 UUD NRI 1945.

KESIMPULAN

Politik hukum larangan ekspor mineral mentah dalam UU Minerba pada era Susilo Bambang Yudhoyono dilatarbelakangi tiga alasan, yaitu amanat konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, kebutuhan ekonomi untuk menghentikan ketergantungan pada ekspor bahan mentah dan memindahkan nilai tambah ke dalam negeri, serta upaya mengembalikan kedaulatan negara atas sumber daya alam melalui peralihan dari rezim kontrak ke rezim izin. Konstitusionalitas kebijakan ini dikukuhkan melalui Putusan MK Nomor 10/PUU-XII/2014. Kebijakan tersebut, dalam kasus PT NNT, menghentikan kegiatan usaha yang semula bertumpu pada ekspor konsentrat dan memicu gugatan arbitrase ICSID yang kemudian dicabut. Secara kontraktual, posisi negara kuat karena KK menundukkan hak ekspor pada hukum Indonesia dan UU Minerba telah memberi masa tenggang lima tahun. Ketidakpastian hukum yang nyata justru bersumber dari tidak tegasnya norma larangan di tingkat undang-undang, lambatnya penyesuaian KK, serta berubah-ubahnya instrumen dan tenggat pelaksanaan.

Keseimbangan antara misi hilirisasi dan kepastian hukum dapat dicapai melalui norma larangan yang tegas di tingkat undang-undang, masa transisi yang dipantau secara konsisten, insentif yang dikaitkan dengan kemajuan pembangunan fasilitas pemurnian, dan konsistensi kebijakan jangka panjang. Pembentuk undang-undang perlu merumuskan setiap larangan atau pembatasan ekspor mineral secara tegas dalam undang-undang, termasuk tenggat dan pengecualiannya, agar tidak bergantung pada tafsir peraturan pelaksana. Pemerintah perlu menetapkan mekanisme pemantauan kemajuan pembangunan fasilitas pemurnian selama masa transisi, mengaitkan keringanan bea keluar dan insentif lain secara terukur dengan kemajuan tersebut disertai sanksi yang konsisten bagi pelaku usaha yang tidak memenuhinya, serta memastikan kontrak dan perjanjian investasi bilateral memuat klausul yang menundukkan hak investor pada perubahan peraturan demi kepentingan umum, sebagaimana klausul hak ekspor dalam KK PT NNT.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Mahfud MD, M. (2009). *Politik hukum di Indonesia*. Rajawali Pers.
Marzuki, P. M. (2008). *Pengantar ilmu hukum*. Kencana.

Wahjono, P. (1986). *Indonesia negara berdasarkan atas hukum*. Ghalia Indonesia.

Jurnal

Abrianti, S. (2018). Tinjauan terhadap ketentuan tarif bea keluar bahan mineral mentah (studi terhadap gugatan PT Newmont Nusa Tenggara-NNT). *Hukum Pidana dan Pembangunan Hukum*, *1*(1).

Ciptaswara, R. F. (2022). Implementasi hilirisasi mineral dan batu bara dalam rangka mewujudkan kedaulatan energi dan daya saing industri nasional. *Mimbar Hukum*, *34*(2), 521–558.

Magnar, K., Junaenah, I., & Taufik, G. A. (2010). Tafsir MK atas Pasal 33 UUD 1945: Studi atas putusan MK mengenai judicial review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002. *Jurnal Konstitusi*, *7*(1), 111–180.

Ramlan. (2022). Politik hukum penanaman modal asing terkait dengan kedaulatan ekonomi nasional. *Jurnal Notarius*, *1*(1), 95–107.

Sugarda, P. P., & Handika, I. (2016). Penilaian terhadap kesesuaian antara penetapan bea keluar atas ekspor mineral dengan asas kepastian hukum dan asas ekonomis. *Mimbar Hukum*, *28*(3), 395–413.

Peraturan Perundang-undangan, Putusan, dan Dokumen Hukum

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. (1967). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*.

Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*.

Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*.

Republik Indonesia. (2020). *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*.

Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*.

Republik Indonesia. (2014). *Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2012). *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral*.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2014). *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri*.

Kementerian Keuangan. (2012). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 75/PMK.011/2012 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar*.

Kementerian Keuangan. (2014). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6/PMK.011/2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 75/PMK.011/2012*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2014). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XII/2014*.

International Centre for Settlement of Investment Disputes. (2014). *Nusa Tenggara Partnership B.V. and PT Newmont Nusa Tenggara v. Republic of Indonesia* (ICSID Case No. ARB/14/15): Order of the Secretary-General taking note of the discontinuance of the proceeding.