

# MENGGUGAT KEBIJAKAN IZIN EKSPOR TAMBANG MINERAL MENTAH (Tinjauan Juridis PP 1/2017 serta Permen ESDM 5/2017 dan Permen ESDM 6/2017)<sup>1</sup>

**Bisman Bhaktiar**

## **Abstrak**

*UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah mengatur upaya peningkatan nilai tambah pertambangan mineral dengan kewajiban untuk melakukan pengolahan dan pemurnian hasil tambang mineral di dalam negeri. Namun dalam pelaksanaannya, ketentuan tersebut tidak dijalankan oleh Pemerintah secara konsisten. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP 1/2017) dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri (Permen ESDM 5/2017) dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral ke Luar Negeri Hasil Pengolahan dan Pemurnian (Permen 6/2017) sebagai legitimasi memberikan izin ekspor mineral mentah. PP dan Permen yang dikeluarkan pemerintah tersebut bertentangan dengan undang-undang.*

**Kata Kunci:** *Pertambangan Mineral, Pengolahan dan Pemurnian.*

---

## **Abstract**

*Law no. 4 of 2009 on Mineral and Coal Mining has regulated an efforts to increase value-added of minerals mining with the obligation to conduct processing and*

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan bagian dari Permohonan Hak Uji Materi yang diajukan ke Mahkamah Agung terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP 1/2017) dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri (Permen ESDM 5/2017) dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral ke Luar Negeri Hasil Pengolahan dan Pemurnian (Permen 6/2017) yang diajukan oleh Koalisi Masyarakat Sipil Pengawal Konstitusi Sumber Daya Alam pada 30 Maret 2017.

*refinery mineral in the country / Indonesia.*

*However, in the practice, the regulations are not executed by the Government consistently. The Government shall issue Government Regulation no. 1 of 2017 on the Fourth Amendment to Government Regulation no. 23 of 2010 on Mineral and Coal Mining Business Activities (PP 1/2017) and Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources no. 5 of 2017 on Increasing Mineral Added Value through processing and refinery minerals in the country (Permen ESDM 5/2017) and Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources no. 6 of 2017 on Procedures and Requirements for Provision of Mineral Export Recommendation as a Result of Processing and Refinery Mineral (Permen 6/2017) as legitimization of raw ores mineral exports.*

*Thus, Government Regulation and Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources as stated above are against with the law No. 4 of 2009.*

**Keywords:** *Mineral Mining, processing and refinery.*

## **I. Pendahuluan**

Kondisi pengelolaan sumber daya alam, khususnya sumber daya pertambangan mineral di Indonesia telah berpuluh-puluh tahun hingga saat ini sebagian besar diekspor masih dalam bentuk bahan mentah, tanpa sebelumnya dilakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri terlebih dahulu. Kondisi ini mengakibatkan sumber daya mineral tidak menghasilkan nilai tambah (*added value*) maupun dampak berganda (*multiplier effect*) secara langsung kepada rakyat sebagaimana yang diharapkan. Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya mineral harus dikaitkan dengan sifat sumber daya alam tersebut yang tidak terbarukan, yang artinya suatu saat apabila terus dieksploitasi dipastikan akan habis. Sebagai sumber daya alam yang tidak terbarukan dan berbagai jenis tambang mineral dalam waktu cepat atau lambat suatu saat akan mengalami kelangkaan atau bahkan tidak dapat ditemukan lagi, padahal keberadaan sumber daya alam tersebut di bumi Indonesia belum secara optimal dirasakan manfaatnya oleh rakyat.

Dengan kondisi demikian, maka telah terdapat arah politik hukum yang ditetapkan oleh DPR RI dan Pemerintah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) yang mengharuskan melakukan upaya strategis dengan kewajiban untuk meningkatkan nilai tambah mineral dengan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Kebijakan peningkatan nilai tambah mineral dan batubara melalui

kegiatan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 102 dan Pasal 103 serta Pasal 170 UU Minerba sangat tepat dan benar-benar sesuai dengan kebutuhan Bangsa Indonesia, mengingat kondisi pengelolaan sumber daya alam mineral yang saat ini sebagian besar diekspor dalam bentuk mineral mentah. Lebih dari itu, Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bahwa kebijakan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri yang tertuang dalam UU Minerba juga telah tepat dan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XII/2014.

UU Minerba juga menegaskan bahwa tujuan pengelolaan mineral dan batubara, diantaranya untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara<sup>2</sup>. Kepastian hukum tersebut dapat tercapai apabila seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dibuat dengan benar dan sesuai aturan yang telah ditetapkan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan. Artinya sebuah peraturan perundang-undangan harus dibentuk sesuai dengan prosedur dan tata cara yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan juga harus sesuai antara jenis, hierarki, serta materi muatannya sebagaimana asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>3</sup>

Namun demikian, Pemerintah telah tidak taat pada undang-undang dengan memaksakan mengeluarkan kebijakan pemberian izin ekspor tambang mineral mentah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP 1/2017), berikut peraturan pelaksanaannya dalam bentuk Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri (Permen ESDM 5/2017) dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral ke Luar Negeri Hasil Pengolahan dan Pemurnian (Permen 6/2017). PP dan Permen ESDM tersebut berisi kebijakan tentang izin

<sup>2</sup> Pasal 3 UU Minerba.

<sup>3</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Pembentukan PUU).

ekspor tambang mineral mentah bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) termasuk kepada pemegang Kontrak Karya (KK) dengan cara KK diubah menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) atau lebih tepatnya pemegang KK juga diberikan IUPK.

Kebijakan Pemerintah dengan mengeluarkan PP dan Permen ESDM yang memberikan izin ekspor tambang mineral mentah tersebut menjadi polemik yang luas di masyarakat dan di kalangan pelaku usaha pertambangan. Selain itu juga terdapat problem hukum yang cukup serius dengan PP dan Permen ESDM tersebut, baik dari aspek formil maupun dari aspek materiil. Untuk itu, berdasarkan uraian singkat pendahuluan ini, maka sangat penting untuk mengkaji lebih dalam secara juridis dengan meninjau dari aspek formil dan materiil tentang apakah sudah tepat kebijakan pemberian izin ekspor tambang mineral mentah yang dituangkan dalam PP 1/2017, berikut peraturan pelaksanaannya dalam bentuk Permen ESDM 5/2017 dan Permen 6/2017.

## II. Pokok Permasalahan

1. Apakah kebijakan Pemerintah tentang izin ekspor tambang mineral mentah telah sesuai dengan undang-undang?
2. Apakah kebijakan Pemerintah tentang perubahan Kontrak Karya menjadi IUPK telah sesuai dengan undang-undang?

## III. Pembahasan

Pembahasan dalam kajian ini dilakukan terhadap PP 1/2017 beserta Permen ESDM 5/2017 dan Permen ESDM 6/2017 ditinjau secara juridis dari aspek formil dan materiil.

### A. Aspek Formil

1. **Delegasi Pengaturan Lebih lanjut tentang Peningkatan Nilai Tambah serta Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri dalam bentuk/jenis Peraturan Menteri (Permen 5/2017 dan Permen 6/2017) bertentangan dengan UU Pembentukan PUU dan UU Minerba**

Permen 5/2017 merupakan peraturan turunan/delegasi dari PP 1/2017, sedangkan Permen 6/2017 merupakan tatacara untuk melaksanakan Permen 5/2017 atau dapat disebut bahwa keduanya, yaitu Permen 5/2017 dan Permen

6/2017 merupakan turunan/delegasi pengaturan dari PP 1/2017. Hal ini dapat dibuktikan dengan melihat konsideran “menimbang” pada Permen 5/2017 yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 96, Pasal 112C angka 5, dan Pasal 112F PP 1/2017<sup>4</sup>. Sehingga dengan demikian jelas bahwa Permen 5/2016 merupakan peraturan turunan (delegasi) dari PP 1/2017. Sedangkan Permen 6/2017 merupakan tatacara untuk melaksanakan Permen 5/2017, dapat dilihat dari dasar hukum pembentukan “mengingat” pada Permen 6/2017 yang didasari oleh PP 1/2017 dan Permen 5/2017, sehingga dengan demikian jelas bahwa Permen 6/2017 juga merupakan peraturan turunan (delegasi) dari PP 1/2017.

Bahwa PP 1/2017 yang menjadi dasar pembentukan Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 merupakan peraturan turunan/delegasi dari UU Minerba<sup>5</sup>, sehingga Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 merupakan subdelegasi (turunan/delegasi lebih lanjut) dari UU Minerba. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 103 ayat (3) yang berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai peningkatan nilai tambah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 serta pengolahan pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah”. Dari ketentuan ini tampak jelas bahwa pada ayat (3) tersebut terdapat perintah delegasi pengaturan tentang peningkatan nilai tambah serta pengolahan dan pemurnian kepada peraturan perundang-undangan di bawahnya yaitu dalam bentuk/jenis Peraturan Pemerintah (menggunakan frasa: “diatur dengan” sebelum menyebut bentuk/jenis Peraturan Pemerintah). Penggunaan frasa “diatur dengan” sebelum frasa Peraturan Pemerintah dalam Pasal 103 ayat (3) menunjukkan bahwa materi muatan itu harus diatur hanya di dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan (yaitu dalam bentuk Peraturan Pemerintah) dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi).

Hal ini sebagaimana diatur dalam UU Pembentukan PUU pada Lampiran II nomor 201 yang mengatur sebagai berikut: “Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan **dan**

<sup>4</sup> Sebelumnya PP 23/2010 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan PP 1/2017.

<sup>5</sup> Pasal 103 UU Minerba.

*tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai.... “diatur dengan”.....*

Apabila merujuk ketentuan UU Pembentukan PUU pada Lampiran II nomor 201, telah jelas bahwa Pasal 103 ayat (3) UU Minerba menghendaki dan menentukan delegasi pengaturan lebih lanjut tentang peningkatan nilai tambah serta pengolahan dan pemurnian diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, termasuk tidak dapat didelegasikan dalam bentuk Peraturan Menteri. Namun demikian, UU Minerba mendelegasikan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk PP dan PP mendelegasikan lagi (subdelegasi) dalam bentuk Permen sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 112C angka 5 PP 1/2017 yang berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pengolahan dan pemurnian, batasan minimum pengolahan dan pemurnian serta penjualan ke luar negeri **diatur dengan Peraturan Menteri**”.

Tindakan Menteri ESDM membentuk Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 yang mengatur mengenai pelaksanaan pengolahan dan pemurnian mineral juga merupakan pelanggaran terhadap “*asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat*”<sup>6</sup> dan “*asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan*”<sup>7</sup> karena sesuai dengan Pasal 103 ayat (3) UU Minerba seharusnya pengaturan tentang pelaksanaan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri harus diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan tidak dapat didelegasikan/diturunkan lagi ke Peraturan Menteri. Menteri ESDM tidak mempunyai kapasitas dan kewenangan untuk mengatur mengenai pengolahan dan pemurnian yang telah ditentukan dalam UU Minerba.

Bahwa terkait dengan kewenangan ini telah ditegaskan oleh Philipus M. Hadjon<sup>8</sup> mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Lebih lanjut menurut Jimly

---

<sup>6</sup> Pasal 5 huruf b UU Pembentukan PUU.

<sup>7</sup> Pasal 5 huruf c UU Pembentukan PUU.

<sup>8</sup> Philipus M. Hadjon, 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Asshiddiqie<sup>9</sup> bahwa pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut kepada eksekutif harus dinyatakan dengan tegas di dalam undang-undang. Norma hukum yang bersifat pelaksanaan dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa didasarkan atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi.

Ketidakabsahan Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 ini sejalan dengan pendapat PWC Akkermans<sup>10</sup> (dalam I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan*, 2007) yang mengemukakan beberapa hal yang harus diikuti dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan berakibat tidak sahnya peraturan perundang-undangan yang dibentuk jika tidak mengikutinya, antara lain yaitu: Faktor wewenang, artinya badan yang menyusunnya diberikan wewenang secara konstitusional; Faktor substansial, artinya materi muatan produk hukum itu sesuai dengan lingkup kewenangan yang diaturnya; dan Faktor konstitusional, artinya materi muatan atau isi produk hukum itu tidak menyimpang dari hierarki peraturan perundang-undangan; dan Faktor prosedural, artinya dalam pembentukan produk hukum itu telah dipenuhi prosedur pembahasan menurut hukum. Dalam hal ini jelas bahwa menteri ESDM tidak mempunyai wewenang, karena yang diberikan wewenang oleh UU Minerba adalah Presiden dalam bentuk pengaturan melalui PP.

Bahwa dijelaskan oleh Bagir Manan<sup>11</sup> mengenai keberlakuan yuridis dari kaidah hukum diperinci dalam syarat-syarat sebagai berikut: *Pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu. *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers.

<sup>10</sup> I Made Arya Utama, 2007, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Bandung: Pustaka Sutra.

<sup>11</sup> Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind. Hill, co.

## **2. Proses dan Tahapan Pembentukan Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 bertentangan dengan UU Pembentukan PUU**

Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 merupakan Peraturan Menteri yang diterbitkan atau ditetapkan oleh Menteri ESDM pada tanggal 11 Januari 2017 dan juga diundangkan pada tanggal 11 Januari 2017. Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 merupakan Peraturan Menteri turunan atau delegasi dari PP 1/2017 yang juga ditetapkan oleh Presiden pada tanggal 11 Januari 2017 dan juga diundangkan pada tanggal 11 Januari 2017. Artinya, Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 sebagai turunan (delegasi) atau aturan pelaksanaan dari PP 1/2017 ditetapkan dan diundangkan secara bersamaan dengan PP 1/2017 pada hari yang sama tanggal 11 Januari 2017.

Hal tersebut menunjukkan bahwa proses pembentukan Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 tidak melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Pembentukan PUU. Selain itu, proses tahapan pembentukannya tidak dilakukan dengan transparan dan terbuka yang dapat diakses oleh masyarakat. Hal ini melanggar Pasal 5 huruf g UU Pembentukan PUU yang menyatakan *“Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi asas keterbukaan”*<sup>12</sup>.

### **B. Aspek Materiiil**

#### **1. Pemberian Izin Penjualan ke Luar Negeri terhadap Mineral yang Belum Dilakukan Pengolahan dan Pemurnian (Pasal 10 Permen 5/2017 jo. Pasal 2 Permen 6/2017) Bertentangan dengan UU Minerba**

Kebijakan tentang pemberian izin ekspor tambang mineral mentah diatur dalam dalam Pasal 10 Permen 5/2017 jo. Pasal 2 Permen 6/2017 yang secara ringkas dapat disarikan sebagaiberikut:

---

<sup>12</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf g: Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- a. Pasal 10 ayat (2) Permen 5/2017 jo. Pasal 2 ayat (3) Permen 6/2017 mengatur bahwa bagi Pemegang IUP Operasi Produksi Nikel dan Operasi Produksi Khusus yang telah memenuhi kewajiban memanfaatkan nikel dengan kadar  $< 1,7\%$  sekurang-kurangnya  $30\%$  dari total kapasitas input fasilitas pengolahan dan pemurnian yang dimiliki dapat melakukan penjualan nikel dengan kadar  $< 1,7\%$  ke luar negeri;
- b. Pasal 10 ayat (3) Permen 5/2017 jo. Pasal 2 ayat (4) Permen 6/2017 mengatur bahwa bagi Pemegang IUP Operasi Produksi Bauksit dapat melakukan penjualan bauksit yang telah dilakukan pencucian dengan kadar  $\geq 42\%$  ke luar negeri;
- c. Ketentuan dapat melakukan penjualan ke luar negeri tersebut diikuti dengan persyaratan telah atau sedang membangun fasilitas pemurnian (smelter) dan membayar bea keluar.

Pada pokoknya kedua Peraturan Menteri ini memperbolehkan penjualan keluar negeri (ekspor) dengan batasan tertentu terkait kadarnya. Dimana, apabila kadar tersebut telah terpenuhi, izin ekspor dapat diberikan. Hal ini bertentangan dengan Pasal 102, Pasal 103, dan Pasal 107 UU Minerba. Norma yang terkandung dalam Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba merupakan norma yang tegas dan jelas serta tidak multi tafsir yang memuat kewajiban bagi Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi untuk melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri atau dengan kata lain hasil penambangan wajib diolah dan dimurnikan di dalam negeri. Kewajiban pengolahan dan pemurnian hasil tambang ini untuk memberikan nilai tambah kepada negara dan rakyat agar Bangsa Indonesia tidak terus menerus menjual tanah air (batuan, bijih atau mineral mentah) kepada bangsa asing.<sup>13</sup>

Hal ini dapat dimaknai bahwa hasil penambangan yang tidak diolah dan dimurnikan di dalam negeri dilarang atau tidak boleh dibawa/dijual ke luar negeri. Begitu juga dengan Pasal 170 tentang kewajiban bagi pemegang Kontrak Karya untuk melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1). Hal mana ketentuan tentang kewajiban pengolahan dan pemurnian di dalam negeri ini juga telah diuji konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>13</sup> Nandang Sudrajat, 2013, *Teori dan Praktik Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Yustisia.

Pengaturan dalam Pasal 10 Permen 5/2017 *jo.* Pasal 2 Permen 6/2017 yang berisi tentang izin ekspor dengan batasan tertentu sesungguhnya telah menegaskan norma wajib meningkatkan nilai tambah dengan melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 102 dan 103 UU Minerba. Artinya, makna wajib dalam Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba dimaknai oleh Permen 5/2017 *jo.* Permen 6/2017 hanya dalam bentuk kadar pemurnian tertentu saja. Padahal, UU Minerba sama sekali tidak dimaksudkan demikian, melainkan pengolahan dan pemurnian sepenuhnya harus dilakukan di dalam negeri.

Akibatnya, makna “wajib” melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dalam rangka meningkatkan nilai tambah mineral sebagaimana diamanatkan oleh UU Minerba menjadi tereduksi atau dihilangkan oleh Permen 5/2017 dan Permen 6/2017. Artinya, norma wajib dalam UU Minerba telah dikesampingkan atau dikalahkan oleh kedua Permen tersebut. Pengolahan dan pemurnian tambang merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pelaku usaha pertambangan. Kebijakan ini untuk memberikan nilai tambah kepada negara dan rakyat agar Bangsa Indonesia tidak terus menerus menjual tanah air (batuan, bijih atau mineral mentah) kepada bangsa asing.

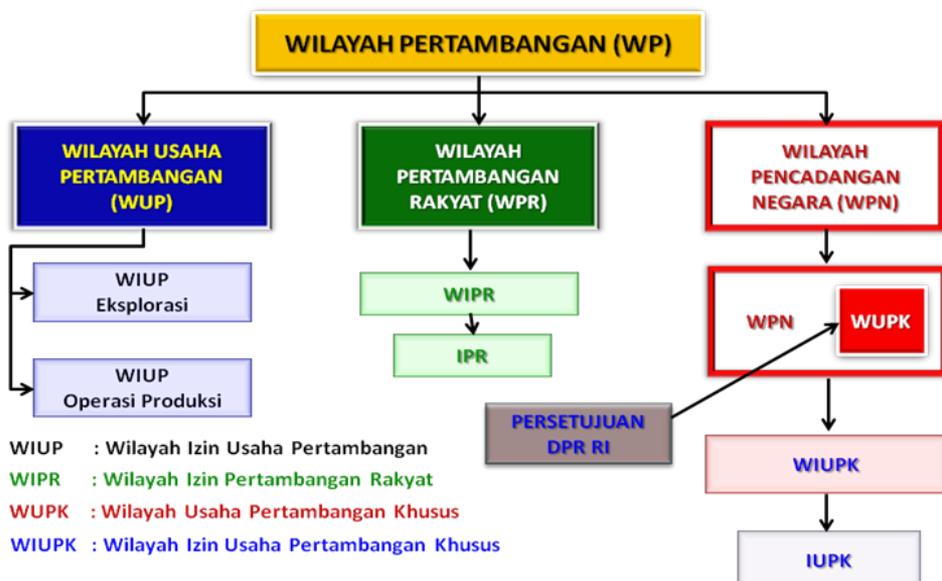
## **2. Perubahan Kontrak Karya menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi (Pasal 17 angka 2 Permen 5/2017) bertentangan dengan UU Minerba**

Pengaturan tentang perubahan KK menjadi IUPK terdapat dalam Pasal 17 angka 2 Permen 5/2017 yang intinya berisi KK harus melakukan perubahan menjadi IUPK agar dapat melakukan ekspor mineral mentah. KK dianggap perlu berubah menjadi IUPK karena terdapat ketentuan tentang kewajiban bagi KK untuk melakukan pemurnian paling lambat 5 tahun sejak UU Minerba diundangkan sebagaimana terdapat dalam Pasal 170 UU Minerba. Artinya seharusnya sejak tahun 2014 sudah tidak dapat melakukan ekspor hasil penambangan yang belum dilakukan pengolahan dan pemurnian. Dikarenakan ketentuan Pasal 170 UU Minerba tersebut, maka Pemerintah “bersiasat” melakukan “*akal-akalan*” agar KK diubah menjadi IUPK agar dapat melakukan ekspor mineral mentah.

Perubahan KK menjadi IUPK Operasi Produksi (Pasal 17 angka 2 Permen 5/2017) bertentangan dengan Pasal 1 angka 13 UU Minerba yang berbunyi “IUPK Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di wilayah izin usaha pertambangan khusus”, juga bertentangan dengan Pasal 27 sampai dengan Pasal 32 UU Minerba yang mengatur tentang Wilayah Pencadangan Negara (WPN) karena IUPK berasal dari Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) yang merupakan bagian dari WPN, dan bertentangan dengan Pasal 74 sampai dengan Pasal 83 UU Minerba yang mengatur tentang IUPK.

IUPK Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK)<sup>14</sup>. WUPK adalah bagian dari Wilayah Pencadangan Negara (WPN) yang dapat diusahakan<sup>15</sup>. Dalam hal WPN yang ditetapkan untuk komoditas tertentu dapat diusahakan sebagian luas wilayahnya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

Secara lebih jelas dapat digambarkan sebagai berikut:



Berdasarkan UU Minerba IUPK adalah izin usaha pertambangan khusus yang diberikan di WPN yang dijadikan WUPK atas persetujuan DPR RI dan

<sup>14</sup> Pasal 1 angka 13 UU Minerba

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 34 UU Minerba

dapat diberikan dengan pertimbangan untuk pemenuhan bahan baku industri dan energi dalam negeri, sumber devisa negara, berpotensi sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, daya dukung lingkungan, dan penggunaan teknologi tinggi dan modal investasi yang besar.<sup>16</sup> IUPK sebagaimana dimaksud dalam Permen 5/2017 bertentangan dengan UU Minerba, serta perubahan KK menjadi IUPK merupakan norma baru yang diciptakan oleh Permen 5/2017 yang tidak berdasar kepada kepada UU Minerba.

#### **IV. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dan alasan yang telah disampaikan tersebut di atas, maka sampai pada kesimpulan sebagai berikut:

1. Proses dan tahapan pembentukan Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan bertentangan dengan UU Pembentukan PUU.
2. Delegasi pengaturan lebih lanjut peningkatan nilai tambah mineral dengan kewajiban pengolahan dan pemurnian di dalam negeri yang diatur dalam bentuk/jenis Peraturan Menteri merupakan pelanggaran terhadap Pasal 103 ayat (3) UU Minerba serta bertentangan dengan Pasal 5 huruf b dan huruf c dan Lampiran II nomor 201 UU Pembentukan PUU.
3. Pemberian izin ekspor dengan syarat dan kondisi tertentu terhadap hasil penambangan mineral yang belum diolah dan dimurnikan sebagaimana diatur dalam PP 1/2017, Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 merupakan pelanggaran dan bertentangan dengan Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba.
4. Perubahan bentuk perusahaan KK menjadi IUPK Operasi Produksi sebagaimana diatur dalam Pasal 17 angka 2 Permen 5/2017 merupakan pelanggaran terhadap Pasal 1 angka 13, Pasal 27 sampai dengan Pasal 32, Pasal 74 sampai dengan Pasal 83 UU Minerba.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa PP 1/2017, Permen 5/2017 dan Permen 6/2017 telah mendegradasikan kehendak dan upaya strategis yang diamanatkan oleh UU Minerba untuk meningkatkan nilai tambah hasil penambangan mineral dengan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri sebagai upaya untuk memperbaiki kondisi pengelolaan sumber daya alam,

---

<sup>16</sup> Tri Hayati, 2015, *Era Baru Hukum Pertambangan di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

khususnya sumber daya tambang mineral di Indonesia telah berpuluh-puluh tahun hingga saat ini sebagian besar diekspor masih dalam bentuk bahan mentah, sehingga mengakibatkan sumber daya pertambangan mineral tidak menghasilkan nilai tambah (*added value*) maupun *multiplier effect* secara langsung sebagaimana yang diharapkan oleh rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers.

Hadjon, Philipus M., 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Hayati, Tri, 2015, *Era Baru Hukum Pertambangan di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind. Hill, co.

Sudrajat, Nandang, 2013, *Teori dan Praktik Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Yustisia.

Utama, I Made Arya, 2007, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Bandung: Pustaka Sutra.

## Peraturan Perundang-undangan:

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

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral ke Luar Negeri Hasil Pengolahan dan Pemurnian.