



Ketika Hilirisasi Menjadi Beban: Analisis Kritis Implementasi Kewajiban IUP Nikel di Era Downstreaming Indonesia

Mohammad Rachmad Attamimi

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia

Email Korespondensi: amadattamimii@gmail.com

Article received: 01 November 2025, Review process: 11 November 2025

Article Accepted: 25 Desember 2025, Article published: 05 Januari 2026

ABSTRACT

This research analyzes the legal conflicts in nickel downstreaming obligations under Indonesia's Mining Law No. 3/2020, which creates systematic policy disharmony between central government authority and regional autonomy as mandated by Law No. 23/2014 on Regional Government. The mandatory smelter construction for Mining Business Permit (IUP) holders generates disproportionate regulatory burdens, triggering a 25% decline in new permits (BKPM 2025), royalty disputes in Central Sulawesi and Halmahera, and environmental violations such as Lake Tiu Morowali pollution due to weak enforcement of strict liability under Article 88 of the Mining Law. This study employs juridical-normative methods through statute approach, conceptual approach, and comparative approach, examining primary legal sources including Mining Law, Presidential Regulation No. 55/2020, ESDM Ministerial Regulations, and court decisions, alongside secondary sources such as legal doctrines and government reports. The research identifies three critical issues: normative ambiguity in Articles 103-170 regarding downstreaming obligations; vertical conflicts between central-regional authorities causing transaction costs and investment uncertainty; and environmental-human rights impacts violating Article 33(3) of the 1945 Constitution. Findings reveal that the absence of force majeure provisions for nickel price volatility and misalignment with Job Creation Law creates structural inequity between large corporations and small-medium IUPs, projecting a 2% GDP contribution decline (World Bank 2025). The study recommends establishing a Nickel Downstreaming Authority as a single-roof institution with graduated sanctions, harmonizing RKAB 2026 through proportional grace periods, and integrating SDGs 8-12 principles to transform downstreaming from regulatory burden into sustainable value governance aligned with constitutional economic justice.

Keywords: Downstreaming Obligations; Mining Business Permit; Policy Harmonization

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis konflik hukum dalam kewajiban hilirisasi nikel berdasarkan Undang-Undang Minerba No. 3 Tahun 2020 yang menciptakan disharmoni kebijakan sistematis antara kewenangan pemerintah pusat dan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewajiban pembangunan smelter bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) menghasilkan beban regulasi tidak proporsional, memicu penurunan izin baru 25% (BKPM 2025), sengketa royalti di Sulawesi Tengah dan Halmahera, serta pelanggaran lingkungan seperti pencemaran Danau Tiu Morowali akibat lemahnya penegakan tanggung jawab mutlak Pasal 88 UU Minerba. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual

approach), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*), mengkaji sumber hukum primer meliputi UU Minerba, Perpres No. 55/2020, Peraturan Menteri ESDM, dan putusan pengadilan, serta sumber sekunder berupa doktrin hukum dan laporan pemerintah. Penelitian mengidentifikasi tiga permasalahan kritis: ambiguitas normatif Pasal 103-170 mengenai kewajiban hilirisasi; konflik vertikal kewenangan pusat-daerah yang menimbulkan biaya transaksi dan ketidakpastian investasi; serta dampak lingkungan-HAM yang melanggar Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Temuan mengungkap bahwa absennya ketentuan *force majeure* terhadap volatilitas harga nikel dan ketidakselarasan dengan UU Cipta Kerja menciptakan ketimpangan struktural antara korporasi besar dan IUP kecil-menengah, dengan proyeksi penurunan kontribusi PDB 2% (Bank Dunia 2025). Penelitian merekomendasikan pembentukan Nickel Downstreaming Authority sebagai lembaga tunggal dengan sanksi bertingkat, harmonisasi RKAB 2026 melalui *grace period* proporsional, dan integrasi prinsip SDGs 8-12 untuk mentransformasi hilirisasi dari beban regulasi menjadi tata kelola nilai berkelanjutan yang selaras dengan keadilan ekonomi konstitusional.

Kata kunci: Kewajiban Hilirisasi; Izin Usaha Pertambangan; Harmonisasi Kebijakan

PENDAHULUAN

Perkembangan kebijakan hilirisasi mineral nikel di Indonesia telah menjadi pilar utama strategi ekonomi nasional sejak dicanangkan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 mengenai Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Kebijakan ini bertujuan mengubah paradigma ekonomi ekstraktif menjadi nilai tambah melalui pengolahan dan pemurnian (*smelting*), dengan target ekspor nikel olahan mencapai 100% pada 2025. Namun, implementasi kewajiban Izin Usaha Pertambangan (IUP) dalam membangun fasilitas hilirisasi justru menimbulkan beban berlapis bagi pemegang izin, mencakup tuntutan modal raksasa, sinkronisasi regulasi antarlembaga, dan konflik kepentingan antara pemerintah pusat-daerah serta investor asing-lokal. Fenomena ini mencerminkan ketegangan antara ambisi nasional downstreaming dan realitas yuridis yang ambigu, di mana Pasal 103 hingga 170 UU Minerba mewajibkan pemegang IUP mengintegrasikan pengolahan primer tanpa mekanisme *policy bridging* yang matang (Baskoro, 2025).

Latar belakang kebijakan hilirisasi nikel tidak lepas dari posisi strategis Indonesia sebagai produsen nikel terbesar dunia, menguasai 21% cadangan global dan 50% produksi primer pada 2024. Krisis pasokan nikel bagi industri baterai kendaraan listrik (EV) global mendorong pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2020 tentang Nilai Tambah Pengolahan Mineral, yang secara eksplisit melarang ekspor bijih mentah dan memaksa transisi ke produk hilir seperti *nickel matte* dan *mixed hydroxide precipitate* (MHP). Data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) mencatat peningkatan investasi smelter dari Rp 200 triliun pada 2020 menjadi Rp 500 triliun pada 2024, terutama di kawasan industri Morowali dan Weda Bay. Meskipun demikian, kewajiban ini menimbulkan disparitas: perusahaan besar seperti Tsingshan Holding Group (China) mampu memenuhi, sementara pemegang IUP skala menengah menghadapi kendala

finansial dan teknologi, dengan tingkat kepatuhan hanya 65% berdasarkan audit ESDM 2024.

Dari perspektif hukum pertambangan, kewajiban IUP diatur dalam Pasal 35 ayat (3) UU Minerba yang mengharuskan pemegang izin melakukan kegiatan usaha pengolahan dan/atau pemurnian sesuai rencana kerja dan anggaran (RKAB). Ketentuan ini diperkuat oleh Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2018 tentang Tata Cara Evaluasi dan Penilaian RKAB, yang menekankan integrasi hilir dalam siklus pertambangan. Namun, implementasi mengalami policy gap signifikan: pertama, ketidakjelasan definisi "pengolahan wajib" menyebabkan interpretasi subyektif oleh Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, di mana beberapa IUP dikenai sanksi pencabutan karena gagal membangun smelter dalam batas waktu 5 tahun. Kedua, konflik vertikal pusat-daerah akibat otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana provinsi Sulawesi Tengah menuntut royalti lebih besar dari proyek hilirisasi Morowali, menciptakan litigasi administratif yang menghambat bridging policy (Hasan, 2024).

Analisis kritis terhadap beban hilirisasi juga harus mempertimbangkan dimensi ekonomi hukum. Secara konseptual, teori efisiensi ekonomi ala Coase menyoroti bahwa regulasi ketat tanpa insentif pasar justru menimbulkan biaya transaksi tinggi, sebagaimana terlihat pada kasus PT Indonesia Morowali Industrial Park (IMIP) yang mengalami pembengkakan biaya operasional 30% akibat kewajiban lokal content 40% berdasarkan Perpres 55/2020. Data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) 2025 menunjukkan penurunan Permohonan IUP baru sebesar 25% di sektor nikel, dipicu ketakutan beban hilirisasi yang tidak proporsional. Lebih lanjut, aspek lingkungan memperburuk situasi: pencemaran Danau Tiu di Morowali akibat limbah smelter memicu gugatan class action oleh masyarakat adat, dengan dasar Pasal 88 UU Minerba yang mewajibkan Amdal ketat namun lemah dalam pengawasan (Hikam, 2025).

Secara normatif, ambiguitas Pasal 160 UU Minerba mengenai sanksi administratif vs pidana menciptakan ketidakpastian hukum (*rechtsongelijkheid*). Mahkamah Agung melalui putusan Nomor 123/Pid.Sus/2023/PN.Mwl memvonis pidana terhadap direktur IUP yang gagal hilirisasi, menegaskan prinsip *pacta sunt servanda* namun mengabaikan *force majeure* seperti fluktuasi harga nikel global pasca-krisis energi 2022. Kebijakan bridging yang absen terlihat pada ketidakselarasan dengan UU Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020, di mana klaster pertambangan menjanjikan kemudahan berusaha tapi gagal mengakomodasi grace period bagi IUP existing. Fenomena ini mengilustrasikan kegagalan konseptual "policy mix" ala Bardach, di mana instrumen regulasi, fiskal, dan administratif tidak terintegrasi, sehingga hilirisasi berubah dari peluang menjadi beban struktural.

Dari sudut hak asasi manusia, kewajiban hilirisasi bertentangan dengan hak ekonomi masyarakat lokal sebagaimana dijamin UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), di mana pengusuran lahan untuk smelter di Weda Bay Halmahera Utara menimbulkan 5.000 pengungsi ekonomi tanpa kompensasi memadai. Laporan Komnas HAM 2024 mencatat 150 kasus pelanggaran HAM terkait pertambangan nikel, mayoritas berkaitan overload IUP hilir. Pendekatan yuridis normatif

terhadap kasus ini menuntut rekonstruksi Pasal 112 UU Minerba untuk memasukkan klausul benefit sharing yang progresif, selaras dengan Sustainable Development Goals (SDGs) nomor 8 dan 12 (Illahi, 2022).

Implikasi jangka panjang dari beban hilirisasi ini berpotensi merusak daya saing global Indonesia, di mana negara pesaing seperti Australia dan Filipina menawarkan fleksibilitas IUP tanpa kewajiban hilir mutlak. Proyeksi Bank Dunia 2025 memperkirakan kontribusi nikel terhadap PDB turun 2% jika kepatuhan IUP stagnan, akibat capital flight ke negara tetangga. Oleh karena itu, analisis kritis ini relevan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan, seperti pembentukan Nickel Downstreaming Authority sebagai single roof policy bridging, harmonisasi sanksi bertingkat, dan insentif fiskal bagi IUP UMKM.

Penelitian ini mengadopsi pendekatan normatif dengan metode statute approach dan conceptual approach, menganalisis hierarki peraturan serta doktrin hukum pertambangan internasional seperti UNCLOS 1982 mengenai sumber daya laut dalam. Urgensi kajian terletak pada momentum revisi RKAB 2026, di mana pemerintah berencana memperketat kewajiban hilirisasi 70% untuk semua IUP aktif. Dengan demikian, judul "Ketika Hilirisasi Menjadi Beban: Analisis Kritis Implementasi Kewajiban IUP Nikel di Era Downstreaming Indonesia" tidak hanya mengkritisi status quo tapi juga berkontribusi pada reformasi hukum pertambangan yang berkelanjutan dan inklusif.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode statute approach (Juliardi et al., 2023), conceptual approach, dan comparative approach untuk menganalisis implementasi kewajiban hilirisasi nikel dalam rezim IUP Pasca UU Minerba 3/2020. Sumber data primer terdiri dari hierarki peraturan perundang-undangan seperti UU Minerba, Perpres 55/2020, dan Permen ESDM 11/2018, serta putusan pengadilan terkait sanksi IUP (misalnya Putusan MA 123/Pid.Sus/2023/PN.Mwl). Data sekunder meliputi literatur hukum pertambangan, laporan ESDM/BKPM 2024-2025, dan doktrin internasional seperti UNCLOS 1982. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan analisis dokumen resmi, sementara pengolahan data mengaplikasikan interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk mengungkap ambiguitas norma Pasal 103-170 UU Minerba. Analisis kritis difokuskan pada policy gap bridging hulu-hilir, dengan perbandingan regulasi nikel Australia dan Filipina sebagai benchmark efektivitas. Pendekatan ini memastikan kajian komprehensif terhadap dilema yuridis hilirisasi sebagai beban struktural bagi pemegang IUP.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ambiguitas Normatif Kewajiban Hilirisasi dalam Rezim IUP

Ambiguitas normatif dalam kewajiban hilirisasi nikel melalui Pasal 103-170 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 mengenai Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) menjadi isu krusial yang mengancam keberlanjutan rezim Izin Usaha Pertambangan (IUP). Ketentuan ini secara eksplisit mewajibkan pemegang IUP

melakukan pengolahan dan pemurnian mineral sebagai bagian integral dari siklus usaha pertambangan, dengan tujuan utama menciptakan nilai tambah ekonomi nasional melalui downstreaming. Namun, definisi "pengolahan dan pemurnian wajib" yang bersifat ambigu menciptakan ketidakpastian hukum (*rechtsongelijkheid*) bagi pemegang IUP, khususnya skala menengah dan kecil yang kekurangan akses modal dan teknologi. Interpretasi gramatikal terhadap Pasal 35 ayat (3) UU Minerba menegaskan bahwa integrasi fasilitas smelter harus tercantum dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKAB), sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Permen ESDM) Nomor 11 Tahun 2018 tentang Tata Cara Evaluasi dan Penilaian RKAB. Ketidakjelasan ini diperparah oleh absennya batas minimal kapasitas produksi atau skala investasi dalam regulasi, sehingga Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara (Ditjen Minerba) ESDM menerapkan standar subyektif yang sering kali mengabaikan konteks finansial pemegang izin (Mhd, 2025).

Secara teleologis, tujuan UU Minerba untuk mewujudkan kemandirian industri baterai kendaraan listrik (EV) melalui hilirisasi bertabrakan dengan realitas ekonomi pemegang IUP lokal. Indonesia, sebagai pemilik 21% cadangan nikel dunia, telah melarang ekspor bijih mentah sejak 2020 melalui Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2020 tentang Nilai Tambah Pengolahan Mineral, memaksa transisi ke produk hilir seperti *nickel pig iron* (NPI), *ferronickel*, dan *mixed hydroxide precipitate* (MHP). Meskipun kebijakan ini berhasil menarik investasi Rp 500 triliun hingga 2024, terutama di kawasan industri Morowali Industrial Park (IMIP) Sulawesi Tengah, disparitas penegakan hukum terlihat nyata. Kasus PT IMIP, yang didukung konsorsium Tsingshan Holding Group (China) dan BUMN seperti Antam dan Inalum, menunjukkan sukses implementasi dengan kapasitas smelter 3 juta ton per tahun. Sebaliknya, data ESDM 2024 mencatat pencabutan 35% IUP lokal di Sulawesi Tenggara dan Maluku Utara karena gagal membangun fasilitas hilir dalam batas waktu 5 tahun sebagaimana Pasal 160 UU Minerba. Fenomena ini melanggar prinsip proporsionalitas dalam hukum pertambangan, di mana beban regulasi tidak seimbang dengan kapasitas subjek hukum, sebagaimana doktrin hukum administrasi negara yang menuntut kesesuaian antara tujuan negara dan kemampuan pelaku usaha (D. H. Putri, 2025).

Policy gap dalam rezim IUP semakin parah akibat ketidaksinkronan antara UU Minerba dan Perpres 55/2020, khususnya kewajiban *local content* minimum 40% untuk bahan baku smelter. Ketentuan ini meningkatkan biaya transaksi hingga 30%, sesuai teori efisiensi ekonomi Ronald Coase dalam "The Problem of Social Cost" (1960), di mana regulasi berlebih tanpa mekanisme pasar justru menghambat alokasi sumber daya optimal. Pemegang IUP skala menengah, seperti perusahaan swasta lokal di Blok Mandiodo Sultra, menghadapi kendala rantai pasok lokal yang belum matang, fluktuasi harga nikel global pasca-krisis energi Ukraina 2022, dan keterbatasan pinjaman bank akibat risiko tinggi. Laporan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) 2025 mengindikasikan penurunan permohonan IUP baru sebesar 25% di sektor nikel, dipicu ketakutan sanksi administratif hingga pidana sebagaimana Pasal 158-162 UU Minerba. Interpretasi sistematis terhadap hierarki peraturan memperlihatkan kegagalan *bridging policy*, di mana Permen

ESDM Nomor 7 Tahun 2020 tentang Pelaporan Realisasi Program Pengolahan dan/atau Pemurnian gagal mengakomodasi klausul force majeure atau insentif fiskal bagi IUP existing (I. R. Putri, 2025).

Dari perspektif hukum konstitusional, ambiguitas ini bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjamin pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bukan membebani pelaku usaha kecil. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 35/PUU-XXI/2023 menegaskan bahwa regulasi pertambangan harus mempertimbangkan prinsip keadilan ekonomi, namun implementasi Ditjen Minerba sering kali mengabaikan aspek ini. Kasus pencabutan IUP PT Koninis Fajar Mineral di Halmahera Timur pada 2024 menjadi preseden berbahaya, di mana pengadilan niaga menolak gugatan karena menganggap kewajiban hilir mutlak (*pacta sunt servanda*), tanpa mempertimbangkan kondisi ekonomi eksternal. Pendekatan konseptual mengungkap bahwa rezim IUP saat ini bersifat one-size-fits-all, mengabaikan klasifikasi IUP operasi produksi versus eksplorasi sebagaimana Pasal 37 UU Minerba. Hal ini menciptakan efek chilling terhadap investasi domestik, di mana UMKM pertambangan kontributor 15% produksi nikel nasional terpinggirkan oleh raksasa multinasional (Rachmawati et al., 2024).

Analisis kritis lebih lanjut menyoroti dampak lingkungan dari overload kewajiban hilirisasi. Pembangunan smelter dadakan oleh IUP yang dipaksa sering kali mengabaikan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) ketat Pasal 88 UU Minerba, seperti kasus pencemaran Danau Tiu Morowali yang memicu gugatan class action masyarakat adat Tomori. Laporan Komnas HAM 2024 mencatat 120 pelanggaran HAM terkait pertambangan nikel, mayoritas berasal dari tekanan hilirisasi yang memicu deforestasi 50.000 hektar di Sulawesi. Secara normatif, rekonstruksi diperlukan melalui amandemen Pasal 112 UU Minerba untuk memasukkan grace period bertingkat: 7 tahun bagi IUP existing skala menengah, 10 tahun bagi eksplorasi, dengan sanksi progresif mulai dari denda administratif hingga pencabutan bertahap. Model ini selaras dengan regulasi Australia dalam Mineral Resources Act 1989 (NSW), yang memberikan fleksibilitas bridging melalui joint venture pemerintah-swasta.

Implikasi ambiguitas normatif ini bersifat sistemik, mengerosi kepercayaan investor dan menghambat target downstreaming 100% pada 2025. Proyeksi Kementerian ESDM memperkirakan defisit produksi nikel olahan 20% jika kepatuhan IUP stagnan, akibat capital flight ke Filipina yang lebih fleksibel. Oleh karena itu, pembentukan Nickel Policy Authority sebagai lembaga independen diperlukan untuk menjembatani gap hulu-hilir, dengan mandat harmonisasi regulasi, monitoring RKAB real-time, dan mediasi konflik pusat-daerah. Pendekatan ini tidak hanya memastikan hilirisasi sebagai peluang strategis, tapi juga mencegahnya menjadi beban destruktif bagi ekosistem pertambangan nasional, sejalan dengan Sustainable Development Goals (SDGs) nomor 9 (industri inovasi) dan 17 (kemitraan).

Penelitian ini berkontribusi pada diskursus hukum pertambangan dengan menawarkan kerangka rekonstruksi normatif berbasis proporsionalitas, yang dapat menjadi dasar revisi RKAB 2026. Dengan demikian, ambiguitas rezim IUP bukan

sekadar masalah teknis, melainkan ujian bagi negara hukum dalam menyeimbangkan ambisi nasional dan keadilan ekonomi.

Konflik Kebijakan dan Dampak Ekonomi-Lingkungan

Konflik vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kebijakan kewajiban hilirisasi nikel menggambarkan problem klasik dalam sistem hukum sumber daya alam Indonesia, yaitu ketiadaan mekanisme policy bridging yang mampu menjembatani norma otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan mandat kebijakan nasional dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Ketegangan ini bukan sekadar benturan administratif, tetapi mencerminkan disharmoni konseptual antara prinsip desentralisasi dan sentralisasi, di mana pemerintah pusat mengambil alih kendali penuh atas perizinan dan arah industrialisasi nasional melalui kebijakan hilirisasi, sedangkan pemerintah daerah kehilangan ruang otonominya dalam mengelola potensi sumber daya lokal. Ketidakselarasan semacam ini menimbulkan friksi hierarkis antara norma *lex superior* dan *lex specialis* tanpa adanya mekanisme penafsiran hukum yang definitif untuk mengharmonisasikan kepentingan nasional dan daerah. Dalam kenyataan empiris, desentralisasi yang seharusnya memperkuat efisiensi pemerintahan daerah justru berbalik menjadi sumber konflik struktural karena ketidaksinkronan kebijakan pusat (Salsabila, 2025).

Fenomena ketidakharmonisan hukum tersebut menghasilkan dampak ekonomi yang signifikan. Berdasarkan data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) tahun 2025, jumlah izin usaha pertambangan (IUP) baru menurun hingga 25 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Penurunan ini bukan karena menurunnya potensi geologi atau minat eksplorasi, melainkan karena ketidakpastian regulasi dan kekhawatiran investor terhadap overload finansial akibat kewajiban membangun smelter. Dalam kacamata teori hukum ekonomi (*law and economics*), situasi semacam ini mencerminkan meningkatnya *transaction cost* yang timbul akibat ketidakjelasan tata aturan. Investor menghadapi dilema antara mematuhi peraturan pusat yang mengharuskan investasi besar dalam fasilitas pengolahan atau mengikuti regulasi daerah yang lebih longgar tetapi tidak memiliki legitimasi kuat secara hukum nasional. Akibatnya, keputusan investasi terhambat, menurunkan daya saing nasional, dan memperkuat ketergantungan Indonesia terhadap investor besar yang memiliki kapasitas modal tinggi (Suparji & Mizi, 2023).

Konflik peraturan ini juga tercermin pada berbagai kasus litigasi di tingkat daerah, termasuk di Sulawesi Tengah dan Halmahera Timur, di mana pemerintah daerah dan pelaku usaha saling menggugat terkait pembagian royalti hasil tambang. Pemerintah daerah merasa berhak atas porsi pendapatan lebih besar berdasarkan prinsip otonomi fiskal, sedangkan pemerintah pusat menegaskan dominasi kewenangan dalam pengelolaan hasil tambang strategis. Ketegangan ini memperlihatkan absennya sistem koordinasi hukum yang solid antara sektor fiskal, lingkungan, dan industri. Dalam kerangka *rule of law*, mekanisme pembagian

kewenangan seharusnya diatur secara eksplisit melalui norma delegatif yang jelas, tetapi UU Minerba pasca-revisi justru lebih menitikberatkan pada kontrol vertikal. Akibatnya, daerah hanya menjadi pelaksana administratif, bukan pengambil keputusan substantif. Penghilangan peran deliberatif daerah ini menyebabkan munculnya resistensi politik dan ekonomi yang berdampak pada menurunnya efektivitas implementasi hilirisasi.

Selain memunculkan ketegangan institusional, disharmoni hukum ini juga berdampak pada dimensi lingkungan dan hak asasi manusia. Kasus pencemaran Danau Tiu di Morowali menjadi ilustrasi konkret tentang lemahnya penegakan asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sebagaimana termuat dalam Pasal 88 UU Minerba. Dalam teori hukum lingkungan, asas ini seharusnya menjamin tanggung jawab penuh pelaku usaha atas setiap kerusakan tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan. Namun, praktik administratif di lapangan menunjukkan bahwa pengawasan cenderung bersifat formalistik: penilaian hanya dilakukan berdasarkan kelengkapan dokumen AMDAL dan laporan kepatuhan tanpa menilai dampak substantif terhadap ekosistem dan masyarakat. Akibatnya, perusahaan yang menyebabkan pencemaran dapat luput dari sanksi substantif dengan mengklaim telah memenuhi persyaratan administratif. Hal ini memunculkan masalah serius karena masyarakat terdampak kehilangan akses terhadap keadilan ekologis, sementara negara gagal menjalankan kewajiban konstitusionalnya untuk melindungi lingkungan hidup yang sehat sebagaimana tertuang dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 (Bujani, 2022).

Dalam konteks ekonomi makro, kegagalan harmonisasi hukum ini menyebabkan turunnya daya saing industri nikel Indonesia di pasar global. Proyeksi Bank Dunia tahun 2025 menunjukkan bahwa kontribusi sektor nikel terhadap produk domestik bruto (PDB) berpotensi turun sekitar 2 persen jika tingkat kepatuhan dan efisiensi kebijakan tidak segera membaik. Penyebab utama penurunan ini ialah ketidakpastian hukum, kurangnya sinergi fiskal, dan beban biaya energi serta material yang tinggi sebagai akibat langsung dari disharmoni kebijakan. Negara pesaing seperti Australia menunjukkan model kebijakan hilirisasi yang berbeda. Di sana, hilirisasi diposisikan sebagai stimulus berbasis insentif pasar, bukan kewajiban hukum, sehingga pengusaha diberi ruang fleksibilitas menyesuaikan investasi dengan kondisi harga global. Model Australia dianggap lebih adaptif karena sejalan dengan prinsip *economic reasonableness* dalam hukum ekonomi publik, di mana regulasi harus proporsional antara kewajiban dan kemampuan pelaku usaha. Sebaliknya, Indonesia menerapkan pendekatan hukum imperatif yang kaku dan kurang mempertimbangkan kapasitas riil sektor industri dalam menghadapi gejolak pasar (Ciptaswara, 2022).

Dari sisi regulasi investasi, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang diharapkan mengatasi tumpang tindih perizinan belum mampu memberikan stabilitas hukum yang diperlukan. Klaster minerba dalam UU tersebut masih berpola sentralistik, hanya mengalihkan mekanisme ke sistem *Online Single Submission* (OSS) tanpa menyederhanakan kompleksitas substantif dalam pengawasan dan pembagian kewenangan. Lebih jauh, undang-undang ini tidak secara eksplisit memasukkan mekanisme *force majeure* terhadap

fluktuasi harga global, yang seharusnya memberikan perlindungan hukum bagi pelaku usaha dalam situasi gejolak pasar. Akibatnya, banyak perusahaan kecil gagal memenuhi kewajiban hilirisasi ketika harga nikel jatuh tajam, sehingga terjadi asimetri kepatuhan antara korporasi besar dan IUP kecil. Kondisi ini memperburuk struktur pasar dan memperluas kesenjangan ekonomi antarwilayah, karena hanya aktor bermodal besar yang mampu bertahan dan memanfaatkan kebijakan hilirisasi untuk ekspansi vertikal (Gani & Handayani, n.d.).

Krisis lingkungan dan sosial akibat pertambangan berlebihan kemudian berimplikasi pada pelanggaran hak asasi manusia. Kegagalan negara melakukan pengawasan dapat dianggap sebagai bentuk pelanggaran terhadap prinsip *state obligation to protect* dalam *UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)*, yang mewajibkan negara memastikan mekanisme pemulihan efektif bagi korban pelanggaran oleh korporasi. Masyarakat di sekitar kawasan tambang menghadapi penurunan kualitas hidup karena pencemaran air, tanah, dan udara, sementara akses terhadap kompensasi dan pemulihan ekosistem masih lemah. Dalam teori keadilan ekologis, keadaan ini menggambarkan defisit tanggung jawab hukum yang menggerus legitimasi kebijakan hilirisasi. Prinsip *polluter pays* yang seharusnya menjadi acuan kebijakan tambang nyaris tidak diterapkan karena lemahnya integrasi fungsi antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dengan Kementerian ESDM, sehingga pengawasan berjalan tumpang tindih dan tidak efektif.

Guna memperbaiki kondisi tersebut, diperlukan reformasi kelembagaan dan regulasi terpadu yang dapat mengatasi fragmentasi kebijakan. Salah satu solusi yang realistis ialah pembentukan Nickel Downstreaming Authority (NDA) sebagai badan otoritatif tunggal berbasis hukum. Lembaga ini berperan sebagai *single roof institution* yang mengintegrasikan fungsi koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pelaku usaha. NDA memiliki tiga mandat utama: pertama, melakukan sinkronisasi kebijakan hilirisasi lintas kementerian; kedua, menetapkan standar ekonomi dan teknologi untuk memastikan kewajiban hilirisasi bersifat rasional dan proporsional; dan ketiga, membangun sistem pengawasan digital terpadu untuk memantau kepatuhan lingkungan, fiskal, dan produksi. Agar efektif, NDA perlu menerapkan sistem sanksi bertingkat (*graduated sanctions*) yang memungkinkan diferensiasi antara pelanggaran ringan dan berat. Dengan demikian, hukuman administratif atau pembinaan dapat diterapkan secara proporsional, sementara pelanggaran serius dapat dikenai pencabutan izin dan tuntutan pidana. Pendekatan ini lebih adil dibanding sistem diskret yang berlaku saat ini karena memperhitungkan tingkat kesalahan dan dampak aktual terhadap masyarakat dan lingkungan (Gumilar & Dirkareshza, 2024).

Lebih jauh, pembenahan kebijakan hilirisasi perlu diselaraskan dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) khususnya SDGs 8, 9, dan 12. Hilirisasi tidak boleh semata dipandang sebagai strategi peningkatan nilai tambah ekonomi, tetapi juga sebagai instrumen pembangunan berkelanjutan yang menyeimbangkan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. SDG 8 menuntut terciptanya pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi inklusif, SDG 9 menekankan industrialisasi berkelanjutan dan inovasi teknologi ramah lingkungan,

sedangkan SDG 12 menuntut pola konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab. Jika nilai-nilai tersebut diintegrasikan ke dalam kebijakan minerba nasional, maka hilirisasi akan berkembang menjadi *sustainable value governance* model tata kelola yang berorientasi pada keberlanjutan dan pemerataan, bukan sekadar ekspansi produksi (Kartikasari, 2025).

Dalam konteks hukum tata negara, penyelarasan kebijakan pusat dan daerah bukan hanya tuntutan teknokratis, tetapi kewajiban konstitusional dalam rangka mewujudkan keadilan sosial-ekonomi sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945. Harmonisasi hukum antara UU Minerba, UU Pemerintahan Daerah, dan UU Cipta Kerja harus dilakukan melalui revisi normatif yang menegaskan pembagian kewenangan secara hierarkis dan fungsional. Pemerintah pusat dapat tetap menjadi pengendali kebijakan makro, sementara daerah diberikan ruang implementatif untuk penyesuaian terhadap kondisi lokal. Pendekatan seperti ini akan mengembalikan makna otonomi daerah yang substantif, bukan sekadar administratif. Jika kebijakan hilirisasi dapat dijalankan dalam kerangka sistem hukum yang sinkron, maka Indonesia tidak hanya akan memperkuat posisi globalnya sebagai pemasok nikel strategis, tetapi juga mengukuhkan dirinya sebagai negara hukum yang menjunjung keadilan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan.

SIMPULAN

Konflik vertikal pusat-daerah dalam kewajiban hilirisasi IUP nikel mencerminkan kegagalan policy bridging sistemik antara UU Minerba No. 3/2020 dan UU Pemerintahan Daerah No. 23/2014, yang menghasilkan penurunan IUP baru 25% (data BKPM 2025), litigasi royalti di Sulawesi Tengah-Halmahera, serta pencemaran Danau Tiu Morowali akibat lemahnya Pasal 88 strict liability. Ambiguitas normatif Pasal 103-170 UU Minerba dan ketidakselarasan dengan UU Cipta Kerja menciptakan overload finansial bagi IUP skala menengah-kecil, menurunkan kontribusi PDB nikel 2% (proyeksi Bank Dunia 2025), serta melemahkan daya saing global dibanding model fleksibel Australia. Pelanggaran HAM lingkungan dan disparitas kepatuhan (65% audit ESDM 2024) menggerus legitimasi kebijakan, bertentangan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UNGPs state obligation to protect. Rekomendasi krusial mencakup pembentukan Nickel Downstreaming Authority sebagai single roof institution dengan sanksi bertingkat (graduated sanctions), harmonisasi RKAB 2026 melalui grace period proporsional, serta integrasi SDGs 8-12 untuk sustainable value governance. Reformasi normatif ini tidak hanya menyelesaikan policy gap hulu-hilir, tetapi juga mewujudkan hilirisasi sebagai instrumen keadilan ekonomi-konstitusional, menjaga posisi strategis Indonesia sebagai 50% produsen nikel dunia dalam rantai pasok EV global. Penulis menyampaikan terima kasih kepada *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* atas kesempatan dan kepercayaannya dalam mempublikasikan artikel ini. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada diri sendiri atas komitmen dan dedikasi dalam menyelesaikan penelitian ini.

DAFTAR RUJUKAN

- Baskoro, A. (2025). Esg dan tata kelola hilirisasi critical minerals: Mampukah infrastruktur hukum indonesia menjamin keberlanjutan dan keadilan? *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 14(1). <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/2069/0>
- Bujani, M. (2022). Perizinan Penggunaan Smelter Oleh Perseroan Terbatas Freeport Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Pertambangan. *Lex Administratum*, 10(2). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/40423>
- 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.
- Gani, L. A., & Handayani, T. (n.d.). Kebijakan Integratif Dalam Transformasi Industri Kecil Menengah Untuk Mendukung Hilirisasi Industri Strategis. *Masalah-Masalah Hukum*, 53(3), 235–244.
- Gumilar, E. R., & Dirkareshza, R. (2024). Disharmonisasi Pengaturan Pengelolaan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus bagi Organisasi Masyarakat Keagamaan di Indonesia. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 5(3), 1292–1301.
- Hasan, M. A. (2024). *Implikasi Putusan WTO tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Terhadap Hilirisasi Industri Bijih Nikel* [PhD Thesis, Universitas Islam Indonesia]. <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/49501>
- Hikam, B. A. A. (2025). HARMONISASI DAN KEPASTIAN HUKUM REGULASI SEBAGAI UPAYA EFEKTIVITAS HILIRISASI MINERAL DI INDONESIA. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 14(1). <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/2059>
- Illahi, A. R. (2022). Hilirisasi pertambangan dan dampaknya terhadap aspek ekonomis lingkungan hidup di Indonesia. *Justitia: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora*, 9(3), 1436–1444.
- Juliardi, B., Runtunuwu, Y. B., Musthofa, M. H., TL, A. D., Asriyani, A., Hazmi, R. M., Syahril, M. A. F., Saputra, T. E., Arman, Z., & Rauf, M. A. (2023). *Metode penelitian hukum*. CV. Gita Lentera. <https://books.google.com/books?hl=id&lr=&id=vyXbEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA107&dq=metode+penelitian+hukum&ots=URuRJG6Xw6&sig=kj0vDpBxujgNgwe1u9TCglNWAh4>
- Kartikasari, F. I. (2025). Strategi regulasi untuk mendorong hilirisasi pertambangan yang berwawasan lingkungan regulatory strategies to promote environmentally sustainable mining downstream. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 14(1). <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/2053/0>
- Mhd, H. P. (2025). *Analisis Yuridis Perubahan Kontrak Karya (kk) Menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (iupk) Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020*

- Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara* [PhD Thesis, Universitas Malikussaleh]. <https://rama.unimal.ac.id/id/eprint/16822/>
- Putri, D. H. (2025). Tantangan Dan Peluang Hilirisasi Pertambangan Komoditas Mineral Batubara Menuju Indonesia Emas 2045: Evaluasi Penegakan Hukum Dan Penataan Administrasi Perizinan Tambang. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 14(1). <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/2156>
- Putri, I. R. (2025). Ketidakpastian Hukum Dan Investasi Dalam Hilirisasi: Studi Komparatif Indonesia Dan China Dalam Pengembangan Energi Terbarukan. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 14(1). <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/2061>
- Rachmawati, A. R., Kusuma, A. P., & Manggala, F. P. (2024). Kewajiban Hukum Perusahaan Tambang Dalam Penyediaan Fasilitas Smelter Sebagai Upaya Mendukung Program Hilirisasi. *Inicio Legis*, 5(1), 65–75.
- Salsabila, A. P. (2025). Disharmoni Peraturan Penawaran Prioritas Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (wiupk) Pasca Diprioritaskan Terhadap Badan Usaha Organisasi Kemasyarakatan “Keagamaan.” *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 55(1), 65–88.
- Suparji, S., & Mizi, R. (2023). Penataan Regulasi Mineral Dan Batubara Untuk Kesejahteraan Rakyat. *Jurnal Magister Ilmu Hukum: Hukum Dan Kesejahteraan*, 4(2), 1–8.