

ARTIKEL

ANALISIS KONFLIK NORMA ANTARA KETERBUKAAN EKONOMI DENGAN KEBIJAKAN HILIRISASI MINERAL DAN BATU BARA DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM

Jesslyn Kartawidjaja

NPM: 228040083



**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS PASCASARJANA
UNIVERSITAS PASUNDAN
BANDUNG
2026**

ABSTRAK

Kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara merupakan instrumen strategis negara dalam mengelola sumber daya alam guna meningkatkan nilai tambah ekonomi nasional dan mendorong industrialisasi dalam negeri. Di sisi lain, Indonesia terikat pada prinsip keterbukaan ekonomi dan rezim perdagangan internasional yang menuntut liberalisasi perdagangan, non-diskriminasi, serta kepastian dan prediktabilitas kebijakan. Kondisi tersebut menimbulkan konflik norma antara pelaksanaan kedaulatan negara atas sumber daya alam dan kewajiban keterbukaan ekonomi dalam kerangka perdagangan internasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konflik norma tersebut serta implikasinya terhadap kepastian hukum dalam kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia, sekaligus merumuskan arah pembaruan hukum yang mampu menyeimbangkan kepentingan nasional dan komitmen internasional. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik norma tidak terletak pada legitimasi kewenangan negara dalam mengatur sumber daya alam, melainkan pada aspek konsistensi dan prediktabilitas kebijakan yang berdampak

pada kepastian hukum dan iklim investasi. Untuk itu, diperlukan pembaruan hukum yang berorientasi pada keseimbangan, proporsionalitas, dan kepastian hukum agar kebijakan hilirisasi dapat dilaksanakan secara berkelanjutan serta sejalan dengan prinsip keterbukaan ekonomi.

Kata Kunci: Keterbukaan Ekonomi, Hilirisasi Mineral dan Batu Bara, Kedaulatan Negara, Kepastian Hukum.

ABSTRACT

The mineral and coal downstreaming policy constitutes a strategic instrument for the state in managing natural resources to enhance national economic value-added and promote domestic industrialization. On the other hand, Indonesia is bound by the principles of economic openness and the international trade regime, which emphasize trade liberalization, non-discrimination, as well as legal certainty and policy predictability. This situation gives rise to a normative conflict between the exercise of state sovereignty over natural resources and the obligation to uphold economic openness within the framework of international trade. This study aims to analyze such normative conflict and its implications for legal certainty in Indonesia's mineral and coal downstreaming policy, as well as to formulate directions for legal reform that can balance national interests and international commitments. The research employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and case approaches. The findings indicate that the normative conflict does not lie in the legitimacy of state authority to regulate natural resources, but rather in the consistency and predictability of policy implementation, which affects legal certainty and the investment climate. Therefore, legal reform oriented toward balance, proportionality, and legal certainty is required.

Keywords: Economic Openness, Mineral and Coal Downstreaming, State Sovereignty, Legal Certainty.

ABSTRAK SUNDA

Kabijakan hilirisasi mineral jeung batu bara mangrupa instrumén strategis nagara dina ngatur jeung ngamangpaatkeun sumber daya alam pikeun ningkatkeun nilai tambah ékonomi nasional sarta ngadorong industrialisasi di jero nagri. Di sisi séjén, Indonésia kabeungkeut ku prinsip keterbukaan ékonomi jeung rezim perdagangan internasional anu nuntut liberalisasi perdagangan, non-diskriminasi, ogé kapastian jeung predikabilitas kabijakan. Kaayaan ieu nimbulkeun konflik norma antara palaksanaan kadaulatan nagara dina ngatur sumber daya alam jeung kawajiban ngajaga keterbukaan ékonomi dina kerangka perdagangan internasional. Panalungtikan ieu miboga tujuan pikeun nganalisis konflik norma éta sarta implikasina kana kapastian hukum dina kabijakan hilirisasi mineral jeung batu bara

di Indonésia, sakaligus ngarumuskeun arah pembaruan hukum anu sanggup nyaimbangkeun kapentingan nasional jeung komitmen internasional. Météode panalungtikan anu digunakeun nyaéta yuridis normatif kalayan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, jeung kasus. Hasil panalungtikan nuduhkeun yén konflik norma henteu aya dina legitimasi kawenangan nagara pikeun ngatur sumber daya alam, tapi aya dina aspek konsistensi jeung predikabilitas palaksanaan kabijakan anu mangaruhan kapastian hukum jeung iklim investasi. Ku kituna, diperlukeun pembaruan hukum anu berorientasi kana kasaimbangan, proporsionalitas, jeung kapastian hukum sangkan kabijakan hilirisasi tiada dilaksanakeun secara berkelanjutan sarta saluyu jeung prinsip keterbukaan ékonomi.

Kecap Konci: Keterbukaan Ékonomi, Hilirisasi Mineral jeung Batu Bara, Kadaulatan Nagara, Kapastian Hukum.

I. PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi merupakan tujuan fundamental negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bagi negara berkembang seperti Indonesia, pembangunan ekonomi tidak hanya dipahami sebagai peningkatan pertumbuhan ekonomi secara kuantitatif, tetapi juga sebagai proses struktural untuk menciptakan perekonomian yang berdaya saing, berkelanjutan, dan mampu memberikan manfaat nyata bagi masyarakat luas. Dalam konteks tersebut, negara dihadapkan pada tantangan besar berupa keterbatasan modal, teknologi, serta ketergantungan terhadap ekspor komoditas primer yang bernilai tambah rendah.

Dalam upaya mengatasi keterbatasan tersebut, keterbukaan ekonomi menjadi salah satu strategi utama yang ditempuh oleh banyak negara berkembang. Keterbukaan ekonomi memungkinkan terjadinya arus barang, jasa, modal, dan investasi lintas negara, sehingga diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi nasional. Melalui keterbukaan ekonomi, negara memperoleh akses terhadap sumber pembiayaan eksternal, transfer teknologi, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia, oleh karena itu, keterbukaan ekonomi sering dipandang sebagai prasyarat penting bagi pembangunan ekonomi modern dalam era globalisasi.

Indonesia secara nyata mengadopsi prinsip keterbukaan ekonomi dengan bergabung dalam berbagai perjanjian perdagangan internasional dan menjadi anggota *World Trade Organization* (WTO). Keanggotaan Indonesia dalam WTO menandai komitmen negara untuk tunduk pada rezim perdagangan multilateral yang menjunjung tinggi prinsip liberalisasi perdagangan, non-diskriminasi, transparansi, serta kepastian dan predikabilitas kebijakan perdagangan. Prinsip-prinsip tersebut dirancang untuk menciptakan sistem perdagangan internasional yang stabil dan dapat diandalkan, sehingga memberikan kepastian bagi pelaku usaha dan investor dalam melakukan aktivitas ekonomi lintas negara.

Sayangnya, keterbukaan ekonomi tidak selalu berjalan seiring dengan kepentingan nasional suatu negara, khususnya negara yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah. Indonesia merupakan salah satu negara dengan cadangan mineral dan batu bara yang sangat besar dan memiliki peran strategis dalam perekonomian nasional. Sumber daya alam tersebut tidak hanya menjadi komoditas ekspor, tetapi juga memiliki potensi besar untuk mendorong industrialisasi dan penguatan struktur ekonomi nasional apabila dikelola secara optimal.

Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia memiliki dasar konstitusional yang kuat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini menempatkan negara sebagai pemegang kewenangan utama dalam mengatur, mengelola, dan menentukan arah pemanfaatan sumber daya alam. Dengan demikian, negara memiliki legitimasi hukum untuk menetapkan kebijakan yang bertujuan mengoptimalkan manfaat ekonomi sumber daya alam bagi kepentingan nasional.

Salah satu kebijakan strategis yang ditempuh pemerintah Indonesia dalam kerangka pengelolaan sumber daya alam adalah kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara. Hilirisasi dipahami sebagai proses peningkatan nilai tambah sumber daya alam melalui pengolahan dan pemurnian di dalam negeri sebelum dipasarkan ke luar negeri. Kebijakan ini bertujuan untuk mengubah struktur ekonomi yang semula bergantung pada ekspor bahan mentah menjadi ekonomi berbasis industri dan manufaktur. Melalui hilirisasi, pemerintah berharap dapat menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan negara, serta memperkuat kemandirian ekonomi nasional.

Kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara diwujudkan antara lain melalui pembatasan dan larangan ekspor mineral mentah serta kewajiban pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian (*smelter*) di dalam negeri. Dari perspektif hukum nasional, kebijakan tersebut merupakan manifestasi dari pelaksanaan kedaulatan negara atas sumber daya alam. Negara menggunakan kewenangannya untuk mengarahkan pemanfaatan sumber daya alam agar tidak semata-mata diekspor dalam bentuk mentah, melainkan diolah terlebih dahulu sehingga memberikan nilai tambah yang lebih besar bagi perekonomian nasional.

Kebijakan hilirisasi tersebut tidak terlepas dari dinamika hukum internasional. Pembatasan ekspor mineral mentah dan kewajiban pengolahan di dalam negeri sering kali dipandang sebagai bentuk hambatan perdagangan yang berpotensi bertentangan dengan prinsip keterbukaan ekonomi dalam rezim perdagangan internasional. Dalam konteks WTO, kebijakan pembatasan ekspor dapat dipersoalkan apabila dianggap melanggar prinsip liberalisasi perdagangan sebagaimana diatur dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994. Kondisi ini menempatkan kebijakan hilirisasi Indonesia pada posisi yang kompleks, karena harus menyeimbangkan kepentingan nasional dengan kewajiban internasional.

Konflik antara kepentingan nasional dan keterbukaan ekonomi menjadi semakin nyata ketika kebijakan hilirisasi Indonesia memicu sengketa perdagangan internasional. Gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia di WTO terkait larangan ekspor bijih nikel merupakan contoh konkret bagaimana kebijakan nasional dalam pengelolaan sumber daya alam dapat dipandang bertentangan dengan komitmen perdagangan internasional. Sengketa tersebut menunjukkan bahwa kebijakan hilirisasi tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi domestik, tetapi juga memiliki implikasi hukum dan politik dalam hubungan internasional.

Dalam konteks tersebut, muncul persoalan mendasar mengenai kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip utama dalam negara hukum dan menjadi faktor penting dalam menciptakan iklim usaha dan investasi yang kondusif. Pelaku usaha dan investor memerlukan kejelasan, konsistensi, dan prediktabilitas kebijakan agar dapat merencanakan kegiatan ekonomi jangka panjang. Ketika kebijakan hilirisasi berada dalam tarik-menarik antara kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi, kepastian hukum berpotensi tergerus, baik di tingkat nasional maupun internasional.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat adanya konflik norma antara pelaksanaan kedaulatan negara atas sumber daya alam dan prinsip keterbukaan ekonomi dalam kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia. Konflik norma ini tidak selalu muncul secara eksplisit dalam bentuk pertentangan antar peraturan, tetapi tercermin dalam dinamika perumusan dan implementasi kebijakan yang berdampak pada kepastian hukum. Untuk itu, diperlukan kajian hukum yang komprehensif untuk menganalisis konflik norma tersebut dalam perspektif kepastian hukum, sekaligus merumuskan arah pembaruan hukum yang mampu menyeimbangkan kepentingan nasional dan komitmen perdagangan internasional.

Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana konflik norma antara pelaksanaan kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi mempengaruhi kepastian hukum dalam kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia?
2. Bagaimana arah pembaruan hukum dapat dilakukan untuk mewujudkan kepastian hukum yang menyeimbangkan pelaksanaan kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi dalam kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan Identifikasi Masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis konflik norma antara pelaksanaan kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi yang mempengaruhi kepastian hukum dalam kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia.
2. Untuk menganalisis arah pembaruan hukum yang dapat dilakukan untuk mewujudkan kepastian hukum guna menyeimbangkan pelaksanaan kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi dalam kebijakan hilirisasi mineral dan batu

bara di Indonesia, sehingga dapat tercapai kemanfaatan hukum yang optimal bagi pembangunan nasional dan hubungan perdagangan internasional.

Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan menambah wawasan bagi penulis dan masyarakat luas serta memberikan masukan dalam rangka perkembangan ilmu hukum terkait dengan kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara.

2. Secara Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat memberi rekomendasi kebijakan bagi pemerintah untuk merancang regulasi hilirisasi minerba yang seimbang antara kepentingan nasional dan perlindungan investasi asing. Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi pembuat kebijakan, praktisi hukum, dan pelaku industri dalam memahami implikasi hukum kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara.

Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dibangun atas dasar pemahaman bahwa kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara merupakan hasil interaksi antara berbagai norma hukum, kepentingan ekonomi, dan pilihan kebijakan negara. Untuk menganalisis interaksi tersebut secara sistematis, penelitian ini bertumpu pada beberapa teori dan konsep hukum yang saling berkaitan, khususnya teori kedaulatan negara, teori kepastian hukum, serta teori keterbukaan ekonomi dalam hukum perdagangan internasional.

Pada tataran paling mendasar, penelitian ini bertolak dari teori kedaulatan negara, sebagaimana dikemukakan oleh Jean Bodin dan dikembangkan dalam doktrin negara modern, yang menempatkan negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi untuk mengatur wilayah, rakyat, dan sumber daya yang berada di dalam yurisdiksinya. Dalam konteks Indonesia, konsep kedaulatan negara atas sumber daya alam memperoleh legitimasi konstitusional melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan ini menegaskan bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola sumber daya alam demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan kerangka ini, kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara dipahami sebagai perwujudan konkret dari pelaksanaan kedaulatan negara dalam bidang ekonomi dan pengelolaan sumber daya alam, namun demikian, teori kedaulatan negara dalam konteks kontemporer tidak lagi dipahami secara absolut. Seiring berkembangnya globalisasi dan kerja sama internasional, kedaulatan negara mengalami pembatasan melalui keterikatan pada norma dan perjanjian internasional. Dalam hal ini, penelitian ini juga menggunakan pendekatan teori kedaulatan fungsional dan kedaulatan terbatas, yang memandang bahwa negara secara sukarela membatasi sebagian pelaksanaan kedaulatannya demi kepentingan bersama dalam sistem internasional. Keanggotaan Indonesia dalam *World Trade Organization* (WTO) merupakan bentuk nyata dari

pembatasan tersebut, di mana negara terikat pada prinsip-prinsip keterbukaan ekonomi dan liberalisasi perdagangan.

Selanjutnya, penelitian ini menggunakan teori keterbukaan ekonomi dan perdagangan bebas yang berkembang dalam hukum ekonomi internasional, khususnya sebagaimana tercermin dalam rezim *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994. Prinsip keterbukaan ekonomi menekankan penghapusan hambatan perdagangan, penerapan non-diskriminasi, serta penciptaan sistem perdagangan yang transparan dan dapat diprediksi. Dalam kerangka ini, pembatasan atau larangan ekspor sumber daya alam, termasuk mineral dan batu bara, berpotensi dipandang sebagai tindakan yang menyimpang dari prinsip perdagangan bebas, kecuali dapat dibenarkan melalui pengecualian yang diakui secara internasional.

Pertemuan antara teori kedaulatan negara dan teori keterbukaan ekonomi inilah yang melahirkan konflik norma dalam kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia. Konflik norma tidak dipahami sebagai pertentangan sederhana antara hukum nasional dan hukum internasional, melainkan sebagai ketegangan struktural antara dua rezim hukum yang sama-sama sah dan mengikat. Dalam konteks ini, penelitian memandang konflik norma sebagai fenomena yang melekat dalam kebijakan ekonomi negara berkembang yang berupaya melakukan industrialisasi di tengah keterikatan pada sistem perdagangan global.

Untuk menilai dampak konflik norma tersebut, penelitian ini menggunakan teori kepastian hukum, khususnya sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch dan Hans Kelsen. Kepastian hukum dipahami sebagai salah satu tujuan utama hukum, yang menuntut kejelasan norma, konsistensi penerapan, serta prediktabilitas kebijakan. Dalam perspektif Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu nilai fundamental hukum yang harus dijaga agar hukum dapat berfungsi sebagai pedoman perilaku. Sementara itu, dalam kerangka positivisme hukum Kelsen, kepastian hukum berkaitan dengan keberlakuan norma yang tersusun secara hierarkis dan diterapkan secara konsisten.

Dalam konteks kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara, kepastian hukum menjadi variabel kunci karena sektor pertambangan merupakan sektor strategis yang bersifat padat modal dan berjangka panjang. Ketika kebijakan nasional yang sah menurut hukum domestik dipersoalkan dalam forum perdagangan internasional, muncul dualitas rezim hukum yang menyebabkan ketidakpastian dalam implementasi kebijakan. Dualitas ini menempatkan pelaku usaha dan investor dalam posisi yang sulit karena harus menghadapi dua standar kepatuhan hukum yang berbeda.

Berdasarkan kerangka teoritis tersebut, penelitian ini menempatkan pembaruan hukum sebagai jalan tengah untuk menyelesaikan konflik norma dan memperkuat kepastian hukum. Pembaruan hukum dipahami bukan sebagai pengingkaran terhadap kedaulatan negara maupun keterbukaan ekonomi, melainkan sebagai upaya penataan kembali desain kebijakan dan instrumen hukum agar pelaksanaan kedaulatan negara dapat berjalan secara proporsional dan sejalan dengan kewajiban internasional. Dengan demikian, kerangka pemikiran penelitian ini menghubungkan teori kedaulatan negara, teori keterbukaan ekonomi, teori kepastian hukum, dan teori kepentingan dalam satu alur analisis yang utuh untuk

menjelaskan arah pembaruan hukum kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif), dengan fokus pada pengkajian norma-norma hukum yang mengatur kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara dalam kaitannya dengan prinsip keterbukaan ekonomi dan kepastian hukum. Metode ini dipilih karena permasalahan yang dikaji berkaitan dengan konflik norma antara hukum nasional dan hukum internasional, sehingga analisis difokuskan pada kaidah hukum, asas hukum, dan prinsip hukum yang relevan.

Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis dan preskriptif. Pendekatan deskriptif analitis digunakan untuk menggambarkan dan menganalisis kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara beserta kerangka hukum yang melandasinya, baik dalam hukum nasional maupun hukum internasional. Sementara itu, pendekatan preskriptif digunakan untuk merumuskan arah pembaruan hukum yang ideal guna memperkuat kepastian hukum dalam menghadapi konflik norma antara kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi.

Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji ketentuan konstitusional dan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan, penanaman modal, dan perdagangan internasional. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kedaulatan negara, keterbukaan ekonomi, pembatasan kedaulatan oleh hukum internasional, serta kepastian hukum. Pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji sengketa dan praktik kebijakan hilirisasi, baik di Indonesia maupun di beberapa negara lain, sebagai bahan perbandingan.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konflik Norma antara Keterbukaan Ekonomi dan Kebijakan Hilirisasi Mineral dan Batu Bara dalam Perspektif Kepastian Hukum

Kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia pada dasarnya lahir dari kebutuhan negara untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam demi kepentingan pembangunan nasional. Dalam perspektif hukum nasional, kebijakan ini merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan kedaulatan negara atas sumber daya alam sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara tidak hanya memiliki hak, tetapi juga kewajiban konstitusional untuk memastikan bahwa pengelolaan sumber daya alam memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, kebijakan hilirisasi dapat dipahami sebagai instrumen negara untuk mengoreksi pola ekonomi ekstraktif yang selama ini bertumpu pada ekspor bahan mentah dengan nilai tambah rendah.

Pelaksanaan kebijakan hilirisasi tidak dapat dilepaskan dari konteks keterbukaan ekonomi dan keterikatan Indonesia dalam sistem perdagangan internasional. Indonesia merupakan anggota *World Trade Organization* (WTO) yang terikat pada prinsip-prinsip dasar perdagangan bebas, seperti liberalisasi perdagangan, non-diskriminasi, dan penghapusan hambatan perdagangan yang tidak perlu. Prinsip-prinsip tersebut tercermin dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994, yang pada dasarnya melarang pembatasan kuantitatif terhadap ekspor dan impor. Dalam kerangka ini, kebijakan pembatasan atau larangan ekspor mineral mentah yang menjadi bagian dari kebijakan hilirisasi berpotensi dipandang sebagai bentuk hambatan perdagangan yang bertentangan dengan komitmen internasional Indonesia.

Konflik norma antara kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi tidak muncul dalam bentuk pertentangan eksplisit antar peraturan, melainkan dalam bentuk tarik-menarik kepentingan pada tataran kebijakan. Di satu sisi, negara menggunakan kewenangan kedaulatannya untuk mengatur pemanfaatan sumber daya alam demi kepentingan nasional. Di sisi lain, negara terikat pada norma internasional yang menuntut keterbukaan pasar dan kepastian dalam hubungan perdagangan internasional. Kedua norma tersebut sama-sama memiliki legitimasi hukum yang kuat, namun memiliki orientasi dan tujuan yang berbeda. Kedaulatan negara berorientasi pada kepentingan nasional dan pembangunan domestik, sedangkan keterbukaan ekonomi berorientasi pada efisiensi pasar dan stabilitas perdagangan global.

Dalam praktiknya, konflik norma tersebut tercermin dalam dinamika perubahan kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia. Kebijakan pembatasan ekspor mineral mentah tidak selalu diterapkan secara konsisten dan berkelanjutan, melainkan sering mengalami perubahan, penyesuaian, dan pengecualian tertentu. Dinamika kebijakan ini mencerminkan upaya negara untuk menyeimbangkan tekanan internal berupa tuntutan industrialisasi dan tekanan eksternal berupa kewajiban perdagangan internasional, namun, perubahan kebijakan yang bersifat fluktuatif justru berpotensi melemahkan kepastian hukum, karena pelaku usaha dan investor kesulitan memprediksi arah kebijakan negara dalam jangka panjang.

Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam negara hukum dan memiliki peranan penting dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif. Kepastian hukum menuntut adanya kejelasan norma, konsistensi kebijakan, serta prediktabilitas penerapan hukum. Dalam konteks kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara, kepastian hukum menjadi isu sentral karena sektor pertambangan merupakan sektor yang padat modal, berjangka panjang, dan memiliki risiko tinggi. Pelaku usaha dan investor memerlukan jaminan bahwa kebijakan yang berlaku tidak berubah secara drastis dalam waktu singkat, sehingga mereka dapat merencanakan investasi dan kegiatan usaha secara rasional.

Konflik norma antara kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi berdampak langsung pada aspek kepastian hukum tersebut. Meskipun kebijakan hilirisasi memiliki dasar hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan nasional, ketidaksesuaian dengan norma internasional menimbulkan ketidakpastian dalam implementasinya. Dari sudut pandang hukum nasional,

kebijakan tersebut sah dan mengikat. Namun dari sudut pandang hukum internasional, kebijakan yang sama dapat dipersoalkan dan bahkan digugat dalam forum penyelesaian sengketa perdagangan internasional. Dualitas penilaian ini menciptakan situasi di mana satu kebijakan berada dalam dua rezim hukum yang berbeda dengan standar kepatuhan yang tidak selalu sejalan.

Dampak konflik norma ini semakin nyata ketika kebijakan hilirisasi Indonesia memicu sengketa di WTO. Gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia terkait larangan ekspor bijih nikel menunjukkan bahwa kebijakan nasional dalam pengelolaan sumber daya alam dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap prinsip keterbukaan perdagangan internasional. Sengketa tersebut tidak hanya berdampak pada hubungan dagang Indonesia dengan Uni Eropa, tetapi juga memengaruhi persepsi pelaku usaha global terhadap kepastian hukum di Indonesia. Bagi investor asing, adanya potensi sengketa internasional menimbulkan kekhawatiran mengenai stabilitas dan keberlanjutan kebijakan nasional.

Dalam konteks ini, konflik norma tidak semata-mata bersifat yuridis, tetapi juga memiliki implikasi ekonomi dan politik. Dari sisi ekonomi, ketidakpastian hukum dapat menghambat masuknya investasi, khususnya investasi jangka panjang yang diperlukan untuk pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian mineral. Dari sisi politik, sengketa perdagangan internasional dapat memengaruhi posisi tawar Indonesia dalam hubungan internasional dan mempersempit ruang kebijakan nasional. Oleh karena itu, konflik norma antara kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi tidak dapat dipandang sebagai persoalan teknis semata, melainkan sebagai persoalan struktural dalam desain kebijakan pembangunan ekonomi.

Kepastian hukum dalam kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara juga dipengaruhi oleh konsistensi antara tujuan kebijakan dan instrumen yang digunakan. Secara normatif, tujuan hilirisasi adalah meningkatkan nilai tambah dan mendorong industrialisasi nasional. Namun, apabila instrumen kebijakan yang digunakan bersifat terlalu restriktif atau diterapkan tanpa mempertimbangkan kesiapan industri dan infrastruktur, maka tujuan tersebut justru sulit tercapai. Ketidaksesuaian antara tujuan dan instrumen kebijakan ini dapat memperbesar konflik norma dan memperlemah kepastian hukum, karena kebijakan dipersepsi tidak rasional dan sulit dipertahankan dalam jangka panjang.

Dalam perspektif kepastian hukum, permasalahan utama kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia bukan terletak pada kewenangan negara untuk mengatur, melainkan pada bagaimana kewenangan tersebut dijalankan secara konsisten dan dapat diprediksi. Negara memiliki ruang kebijakan (policy space) untuk mengatur pemanfaatan sumber daya alam, namun ruang kebijakan tersebut harus digunakan secara proporsional dan terukur agar tidak menimbulkan ketegangan yang berlebihan dengan norma internasional. Penggunaan ruang kebijakan secara tidak proporsional berpotensi memicu konflik norma yang berulang dan menurunkan kredibilitas kebijakan nasional.

Jadi, konflik norma antara keterbukaan ekonomi dan kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara berdampak signifikan terhadap kepastian hukum. Konflik tersebut menciptakan ketegangan antara legitimasi kedaulatan negara dan tuntutan keterbukaan ekonomi, yang pada akhirnya memengaruhi konsistensi dan prediktabilitas kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, kepastian hukum menjadi

aspek yang paling rentan, karena hukum tidak sepenuhnya mampu berfungsi sebagai pedoman yang stabil bagi pelaku usaha, investor, dan negara dalam menjalankan kebijakan pembangunan ekonomi.

B. Arah Pembaruan Hukum Dapat Dilakukan Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum Yang Menyeimbangkan Pelaksanaan Kedaulatan Negara Dan Keterbukaan Ekonomi Dalam Kebijakan Hilirisasi Mineral Dan Batu Bara Di Indonesia

Kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia merupakan perwujudan nyata dari pelaksanaan kedaulatan negara atas sumber daya alam yang bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah ekonomi nasional, memperkuat struktur industri dalam negeri, serta mengurangi ketergantungan terhadap ekspor bahan mentah. Dari perspektif hukum nasional, kebijakan ini memiliki dasar yang kuat, baik secara konstitusional melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun melalui peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batu bara. Negara diberikan kewenangan untuk mengatur arah pemanfaatan sumber daya alam demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, termasuk melalui kebijakan pembatasan ekspor mineral mentah dan kewajiban pengolahan di dalam negeri.

Sayangnya, karakter kebijakan hilirisasi Indonesia yang cenderung struktural dan jangka panjang, dengan instrumen utama berupa larangan ekspor bijih mentah, menimbulkan implikasi hukum yang kompleks. Meskipun secara normatif masih dimungkinkan adanya ekspor produk setengah jadi, praktik pengaturannya disertai dengan persyaratan administratif yang ketat, evaluasi berkala, serta perubahan kebijakan yang relatif dinamis. Kondisi tersebut menyebabkan akses pelaku usaha terhadap pasar internasional menjadi sulit diprediksi dan berdampak pada ketidakpastian hukum, khususnya bagi investor yang membutuhkan stabilitas kebijakan dalam jangka panjang untuk sektor pertambangan yang bersifat padat modal.

Pendekatan kebijakan yang demikian memperbesar potensi konflik norma dengan prinsip keterbukaan ekonomi dalam rezim perdagangan internasional. Sengketa antara Indonesia dan Uni Eropa di WTO terkait larangan ekspor bijih nikel menunjukkan bahwa kebijakan hilirisasi nasional dapat dipandang sebagai bentuk pembatasan perdagangan yang tidak sejalan dengan ketentuan *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994. Sengketa ini memperlihatkan adanya dualitas penilaian terhadap satu kebijakan yang sama, yakni sah dan mengikat menurut hukum nasional, tetapi dipersoalkan dalam kerangka hukum internasional. Dualitas tersebut menjadi salah satu sumber utama ketidakpastian hukum dalam implementasi kebijakan hilirisasi.

Pengalaman berbagai negara dalam mengelola sumber daya mineral menunjukkan bahwa konflik antara kepentingan nasional dan keterbukaan ekonomi merupakan fenomena yang bersifat global. Beberapa negara memilih untuk tidak menerapkan larangan ekspor secara absolut, melainkan menggunakan instrumen pembatasan yang lebih fleksibel dan terukur, seperti pengenaan bea keluar, penyesuaian tarif ekspor, kuota, atau persyaratan teknis tertentu. Pendekatan ini

memungkinkan negara menjaga pasokan bahan baku bagi industri domestik sekaligus tetap mempertahankan akses perdagangan internasional. Dari perspektif kepastian hukum, kebijakan yang menggunakan parameter pembatasan yang jelas dan dapat diprediksi cenderung lebih mudah dipahami dan diterima oleh pelaku usaha. Sebaliknya, pengalaman negara yang menerapkan kebijakan larangan ekspor secara tegas namun tidak disertai dengan desain kebijakan yang matang dan konsisten menunjukkan bahwa ketidakpastian hukum dapat meningkat secara signifikan. Perubahan kebijakan yang berulang, tarik ulur dalam pengambilan keputusan, serta ketidakjelasan arah kebijakan jangka panjang menurunkan kepercayaan investor dan menghambat pembangunan industri hilir. Hal ini menunjukkan bahwa masalah utama bukan terletak pada pilihan antara larangan atau pembatasan ekspor semata, melainkan pada kualitas desain kebijakan dan kerangka hukum yang menopangnya.

Dalam konteks ini, arah pembaruan hukum kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia perlu ditempatkan pada upaya memperkuat kepastian hukum melalui keseimbangan antara pelaksanaan kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi. Negara tetap memiliki ruang kebijakan (*policy space*) untuk mengatur pemanfaatan sumber daya alam, namun ruang tersebut perlu digunakan secara proporsional dan terukur agar tidak menimbulkan konflik norma yang berlebihan dengan kewajiban internasional. Pembaruan hukum tidak dimaksudkan untuk mengurangi kedaulatan negara, melainkan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kedaulatan tersebut dilakukan dalam kerangka hukum yang konsisten, rasional, dan dapat diprediksi.

Arah pembaruan hukum juga menuntut adanya pergeseran pendekatan dari larangan ekspor yang bersifat absolut menuju instrumen kebijakan yang lebih adaptif. Instrumen pembatasan ekspor yang fleksibel, disertai dengan parameter yang jelas dan perencanaan kebijakan jangka menengah serta jangka panjang, dapat menjadi alternatif yang lebih seimbang. Dengan pendekatan tersebut, tujuan hilirisasi untuk meningkatkan nilai tambah dan mendorong industrialisasi tetap dapat dicapai tanpa mengorbankan kepastian hukum dan keterbukaan ekonomi. Untuk itu, pembaruan hukum kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia harus diarahkan pada penguatan desain kebijakan dan kerangka hukum yang mampu menjembatani kepentingan nasional dan komitmen internasional. Kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila kebijakan dirumuskan dan dilaksanakan secara konsisten, proporsional, dan berorientasi jangka panjang. Pendekatan inilah yang memungkinkan kebijakan hilirisasi berfungsi secara efektif sebagai instrumen pembangunan ekonomi nasional sekaligus tetap sejalan dengan prinsip keterbukaan ekonomi dalam sistem perdagangan internasional.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Kesimpulan penelitian tentang Analisis Konflik Norma Antara Keterbukaan Ekonomi Dengan Kebijakan Hilirisasi Mineral Dan Batu Bara Di Indonesia Dalam Perspektif Kepastian Hukum adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara di Indonesia mencerminkan adanya konflik norma antara pelaksanaan kedaulatan negara atas sumber daya alam dan prinsip keterbukaan ekonomi dalam rezim perdagangan internasional. Konflik norma tersebut tidak terletak pada legitimasi kewenangan negara untuk mengatur dan mengelola sumber daya alam, melainkan pada ketegangan antara kebijakan nasional yang berorientasi pada industrialisasi dan kewajiban internasional yang menuntut liberalisasi perdagangan. Kondisi ini menempatkan kebijakan hilirisasi dalam dua rezim hukum yang berbeda, yakni hukum nasional dan hukum internasional, yang tidak selalu selaras satu sama lain. Konflik norma antara kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi berdampak signifikan terhadap kepastian hukum dalam kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara. Ketidakpastian tersebut terutama tercermin dalam aspek konsistensi dan prediktabilitas kebijakan, yang dipengaruhi oleh dinamika perubahan regulasi serta potensi sengketa perdagangan internasional. Untuk itu, kepastian hukum belum sepenuhnya terwujud selama kebijakan hilirisasi belum didukung oleh desain hukum yang proporsional, konsisten, dan berorientasi jangka panjang.
2. Arah pembaruan hukum kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara perlu diupayakan untuk menyeimbangkan pelaksanaan kedaulatan negara dan keterbukaan ekonomi guna mewujudkan kepastian hukum. Pembaruan hukum tersebut harus difokuskan pada penguatan desain kebijakan yang proporsional, konsisten, dan berorientasi jangka panjang, dengan menggeser pendekatan larangan ekspor yang bersifat absolut menuju instrumen pengaturan yang lebih fleksibel dan terukur. Melalui pendekatan demikian, kepastian hukum dapat diperkuat tanpa mengurangi esensi kedaulatan negara atas sumber daya alam.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah disarankan untuk memperjelas landasan normatif kebijakan hilirisasi mineral dan batu bara dengan menegaskan posisi kebijakan tersebut sebagai instrumen pelaksanaan kedaulatan negara atas sumber daya alam. Penegasan ini penting untuk memperkuat argumentasi hukum nasional dalam menghadapi potensi konflik norma dengan prinsip keterbukaan ekonomi dalam rezim perdagangan internasional.
2. Pemerintah disarankan untuk melakukan pembaruan hukum kebijakan hilirisasi melalui perumusan instrumen pengaturan yang lebih adaptif, proporsional, dan dapat diprediksi. Pembaruan hukum perlu diarahkan pada harmonisasi antara kepentingan nasional dan kewajiban internasional, sehingga kebijakan hilirisasi dapat dilaksanakan secara berkelanjutan serta memberikan kepastian hukum bagi negara, pelaku usaha, dan investor.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

Andri Feriyanto, *Perdagangan Internasional Kupas Tuntas Prosedur Ekspor Impor*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2023.

Bonaraja Purba, (et. al), *Ekonomi Internasional*, Yayasan Kita Menulis, Medan, 2021.

Hata, *Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT & WTO*, STHB Press, Bandung, 1998.

Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006.

Mahfud Fahrazi, *Hukum Dagang Internasional*, Refika, Yogyakarta, 2020.

Pancras J. Nagy, *Country Risk, How to Asses, quantify and monitor*, 1979.

Sadono Sakirno, *Makro Ekonomi Teori Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.

Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Edisi Kedua, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016.

Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi*, Nuansa Aulia, Bandung, 2025.

Soekanto & Mamudja, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1994.

Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2010.

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2020.

JURNAL:

Angela Vidya Octaviani (et. al), 2025, *Pembatasan Kebijakan Ekspor Batu Bara Bagi Perekonomian Indonesia, Journal of Management and Creative Business*, Vol. 3, No. 1, 2025.

David Doresta Wijaya dan Nurul Mubin, 2024, *Teori Kedaulatan Negara, Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 2, No. 4, November 2024.

Ferdinand Tharorogo Wau (*et. al*), 2024, *Analisis Strategis Kebijakan Hilirisasi Mineral: Implikasi Ekonomi dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian Indonesia*, *Journal Publicuho*, Vol. 7, No. 3, Agustus-Okttober 2024.

Imam Santoso, 2018, *Kedaulatan Dan Yurisdiksi Negara Dalam Sudut Pandang Keimigrasian*, Binamulia Hukum, Vol. 7, No. 1, Juli 2018.

Marif dan Nurhaedah, 2024, *Teori Hukum Pembangunan Dalam Eksistensi Mediasi Penal Di Tingkat Penuntutan Dalam Mewujudkan Penegakan Hukum Yang Berkeadilan*, *Indonesian Journal of Legality of Law*, Vol. 6, No. 2, Juni 2024.

Robi Sugara dan Syarah Shabrina, 2024, *Dampak Kebijakan Hilirisasi Bahan Mentah Indonesia Terhadap Uni Eropa*, *Emerald: Journal of Economics and Social Sciences*, Vol. 3, No. 2, Oktober 2024.

Tri Hayati, 2019, *Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam dan Implikasinya Terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49, No. 3.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara

SUMBER LAIN:

Ditjen PPI, *Sekilas WTO*, <https://ditjenppi.kemendag.go.id/organisasi-perdagangan-dunia/tentang-wto/sekilas-wto>.

Juanda Volo Sinaga, 3 Desember 2024, *Hilirisasi Sebagai Langkah Awal Perubahan Indonesia dari Negara Berkembang Menjadi Negara Industri Maju*, <https://www.minerba.esdm.go.id/berita/minerba/detil/20241203-hilirisasi-sebagai-langkah-awal-perubahan-indonesia-dari-negara-berkembang-menjadi-negara-industri-maju>.

Thaus Sugihilmi Arya Putra, 3 Oktober 2022, *Gugatan Uni Eropa di World Trade Organization (WTO) Mengancam Hilirisasi Industri Pertambangan di Indonesia*, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-kalbar/baca-artikel/15503/Gugatan-Uni-Eropa-di-World-Trade-Organization-WTO-Mengancam-Hilirisasi-Industri-Pertambangan-di-Indonesia.html>.

Vadhia Lidyan, 23 November 2024, *Apa Itu Smelter? Pahami Pengertian, Cara Kerja dan Fungsinya*, <https://www.idntimes.com/business/economy/vadhia-lidyan-1/apa-itu-smelter-pahami-pengertian-hingga-fungsinya>.