

### **BAB III**

## **Dinamika Kerja Sama Pemerintah Kabupaten Morowali dengan PT Sulawesi Mining Investment**

Pada bab ini akan membahas lebih terperinci mengenai dinamika kerja sama antara Pemerintah Kabupaten Morowali dengan PT Sulawesi Mining Investment. Di mulai dengan kehadiran PT Sulawesi Mining Investment di kabupaten Morowali, landasan hukum dari terciptanya kerja sama ini, peraturan-peraturan yang terkait dengan pemberian izin rekomendasi dalam kerja sama dan juga pembangunan kawasan industri morowali tsingshan sebagai bentuk nyata dari kerja sama ini.

#### **A. Kehadiran PT Sulawesi Mining Investment di Kabupaten Morowali**

Ekspansi tambang nikel di kabupaten Morowali berlangsung sangat cepat, terutama setelah investasi asing yakni dari Tiongkok terlibat. Diawali pada tahun 2008, pemerintah kabupaten Morowali telah menerbitkan kuasa pertambangan (KP) yang menjadi magnet bagi masuknya modal domestik dan internasional dalam perdagangan nikel. Kemudian, ditetapkan kegiatan pertambangan yang akan diintegrasikan ditingkat lokal berbasis pengelolaan hilirisasi, yang tertuang dalam master plan percepatan dan perluasan ekonomi indonesia (MP3EI).

Lewat mekanisme perimbangan keuangan daerah dan kewenangan pengelolaan sumber daya alam, telah memberi otoritas pada setiap kepala daerah untuk lebih leluasa untuk menerbitkan Kuasa Pertambangan (KP) maupun Izin Usaha Produksi (IUP), sebagai implementasi nyata dari konsep otonomi daerah. Momen besar ini kemudian bertemu dengan terbitnya regulasi pertambangan yakni Undang Undang No 4 tahun 2009 tentang mineral dan batubara yang isinya memberikan otoritas penuh pada setiap kepala daerah untuk mengeluarkan perizinan pertambangan. Pada saat inilah perusahaan dengan skala modal yang cukup besar masuk dan mendominasi pengolahan tambang nikel di

kabupaten Morowali, salah satunya adalah PT Sulawesi Mining Investment.

PT Sulawesi Mining Investment merupakan perusahaan patungan (joint venture) antara PT Bintang Delapan Mineral dengan perusahaan asal Tiongkok. Joint venture adalah bentuk kerja sama antar dua atau beberapa perusahaan yang berasal dari negara berbeda yang bergabung menjadi satu perusahaan untuk mencapai konsentrasi kekuatan-kekuatan ekonomi yang lebih kuat.

PT Bintang Delapan Mineral (BDM) adalah perusahaan Indonesia yang mengantongi izin usaha pertambangan (IUP) bernomor : SK540.3/SK.001/BESDM/IV/2010, dengan luas wilayah konsesi sebesar 21.695 hektar yang wilayah eksplorasinya mencakup 9 desa yakni, Bahomoahi, Bahomotefe, Lalampu, Lele, Dampala, Siumbatu, Bahodopi, Keurea, dan Fatufia. Operasi produksi PT Bintang Delapan Mineral resmi dimulai sejak tahun 2009 dan diperkirakan berakhir pada tahun 2035. Pada tahun 2010, PT Bintang Delapan Mineral menggandeng perusahaan asal Tiongkok yakni China Tsingshan yang merupakan anak perusahaan dari PT Dingxin Group untuk membentuk perusahaan joint venture. Tsingshan Group merupakan perusahaan pengolahan nikel yang telah memiliki pengalaman berskala internasional, selain di Indonesia Tsingshan Group juga memiliki perusahaan pengolahan nikel di Afrika yakni di Zimbabwe. Menurut Direktur Jenderal (Dirjen) Pengembangan Perwilayahan Industri Kementerian Perindustrian (Kemenperin) Tsingshan Group merupakan perusahaan ferronikel nomor dua dunia yang saat ini sedang agresif berinvestasi.<sup>1</sup> Joint venture dengan nilai investasi sebesar 1 miliar US dolar atau sekitar 8,9 triliun memiliki komposisi

---

<sup>1</sup> Kemenperin. (2015, Mei 29). Kemenperin. Di akses pada 10 Februari, 2016. Dari kemenperin : [http://www.kemenperin.go.id/artikel/6811/Investasi-Membengkak-Jadi-US\\$-1,5-Miliar](http://www.kemenperin.go.id/artikel/6811/Investasi-Membengkak-Jadi-US$-1,5-Miliar)

yaitu PT Bintang Delapan Mineral 45 persen saham dan Tsingshan group sebesar 55 persen. Joint venture kedua perusahaan inilah yang kemudian melahirkan perusahaan PT Sulawesi Mining Investment (SMI).

Ekspansi perusahaan-perusahaan multinasional ke daerah-daerah di wilayah Indonesia didorong oleh melimpahnya sumber daya alam berupa nikel, akses kontrol untuk mendapatkan sumber-sumber mentah, dan juga tuntutan mobilitas untuk dapat menyalurkan produk-produknya ke berbagai belahan dunia. Berdasarkan data Kementerian ESDM, hingga September 2013 produksi ore nikel Indonesia mencapai 40,3 juta ton. Jumlah tersebut tidak jauh berbeda dengan realisasi produksi sepanjang tahun 2012 yang mencapai 41 juta ton.

Sementara itu, nilai ekspor provinsi Sulawesi Tengah hingga april 2013 masih didominasi bahan tambang dari wilayah kabupaten Morowali. Data BPS tahun 2013 menunjukkan, jika dibandingkan bulan maret 2013 terjadi peningkatan kenaikan sebesar 71,48% atau naik dari 19,34 juta dollar AS menjadi 33,16 juta dollar AS. Selama tahun 2013 komoditi bijih, kerak, dan abu logam atau nikel adalah yang terbesar dengan negara tujuan ekspor utama adalah Tiongkok. Jadi, kehadiran perusahaan Tiongkok di kabupaten Morowali melalui PT Sulawesi Mining Investment salah satunya didorong oleh ketersediaan sumber daya alam yang melimpah berupa nikel.

Hubungan pemerintah daerah kabupaten Morowali dengan aktor korporasi yakni PT Sulawesi Mining Investment, mengharuskan pemerintah aktif dalam mengontrol keberadaan perusahaan tersebut, melalui segenap kebijakan baik itu kebijakan ekonomi hingga sosial yang mempengaruhi masyarakat dimana bisnis itu berada.

B. Landasan Hukum dan Substansi Undang-Undang yang Berlaku Dalam Kerja Sama Pemerintah Kabupaten Morowali dengan PT Sulawesi Mining Investment

Investasi asing yang berkembang di Kabupaten Morowali didorong oleh adanya kebijakan larangan ekspor mineral mentah, sehingga investor diharuskan untuk mendirikan industri pengolahan mineral dan terbukanya lahan investasi baru di Indonesia membuat investor asing tertarik untuk menanamkan modalnya pada pembangunan industri hilir di Indonesia. Mineral dan batubara merupakan salah satu sumber daya alam yang bernilai tinggi dan memiliki peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak. Berdasarkan amanat yang terkandung didalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 *“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”*. Jadi sumber daya mineral dan batubara perlu memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Selama ini industri pertambangan mineral dan batubara di Indonesia tidak sesuai dengan yang diamanatkan Undang-Undang yang ada dalam pasal 33 UUD 1945. Industri pertambangan dinilai merugikan negara dan kesejahteraan masyarakat Indonesia dan cenderung lebih menguntungkan para investor, sehingga banyak menimbulkan masalah sosial di masyarakat, sudah semestinya kekayaan sumber daya alam tersebut menjadi nilai tambah bagi pendapatan negara dan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Mineral tambang di Indonesia cenderung diekspor keluar negeri dalam bentuk mentah, untuk kemudian dimurnikan di luar negeri, hal ini menyebabkan Indonesia kehilangan peluang mendapatkan nilai tambah dari produksi mineral dalam negeri, dan pihak asing selaku investor lebih banyak diuntungkan dalam mendapatkan bahan baku industrinya serta mendapatkan harga yang relatif terjangkau karena hanya membeli

produk mineral mentah. Untuk itu, pemerintah Indonesia kemudian mengesahkan Undang-Undang yang baru terkait dengan mineral dan batubara.

Pada tahun 2009, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. Undang-Undang tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan penerimaan negara dan memberi nilai tambah dalam bentuk lapangan kerja dan penyediaan bahan baku bagi industri dalam negeri. Semangat yang mendasari UU minerba ini adalah nasionalisme untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yang dinilai menempatkan negara dalam posisi yang lemah. Keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yang telah berlaku selama lebih kurang 42 tahun dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan sektor pertambangan yang membutuhkan perangkat aturan perundang-undangan yang mampu menyesuaikan diri dengan tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara saat ini. Kedua kebijakan pertambangan ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma dalam pengelolaan sumber daya alam berupa mineral dan batubara, terutama hilirisasi industri pertambangan dan pada sistem Kontrak Karya (KK) yang berubah menjadi sistem perizinan atau Izin Usaha Pertambangan (IUP). Jika dalam sistem kontrak kedudukan antara pemerintah dengan investor adalah sama/sejajar di mana pemerintah berlaku sebagai pelaku usaha, sedangkan dalam sistem perizinan atau IUP, pemerintah sebagai pihak yang memberi izin, dengan demikian memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari pada perusahaan-perusahaan pertambangan di mana pemerintah berkedudukan sebagai regulator. Perubahan kedudukan ini dilihat dari aspek ketatanegaraan adalah sebuah langkah yang baik karena pemerintah sebagai badan hukum publik tidak menurunkan derajatnya menjadi badan hukum privat sebagaimana yang dilakukan pemerintah dalam sistem kontrak.

Dengan adanya perubahan ini, peranan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi begitu vital dalam sektor pertambangan khususnya dalam pengaturan regulasi pertambangan, petunjuk, dan kebijakan serta standar-standar yang berkaitan dengan sektor pertambangan. Perubahan perundang-undangan ini mengembalikan fungsi-fungsi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Berikut ini adalah pasal-pasal penting di dalam Undang-Undang Minerba Nomor 4 tahun 2009 yang memuat 6 isu strategis untuk disepakati/dinegosiasikan yaitu :<sup>2</sup>

1. Pasal 83 (b) luas 1 (satu) WIUPK untuk tahap kegiatan operasi produksi pertambangan mineral logam diberikan dengan luas paling banyak 25.000 hektare. (g) jangka waktu IUPK operasi produksi mineral logam/batubara dapat diberikan paling lama 20 tahun dan dapat diperpanjang dua kali masing-masing 10 tahun.
2. Pasal 102 yaitu Pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan, dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara.
3. Pasal 103 ayat (1) Pemegang IUP dan IUPK operasi produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.
4. Pasal 106 yaitu Pemegang IUP dan IUPK harus mengutamakan pemanfaatan tenaga kerja setempat, barang, dan jasa dalam negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Pasal 112 ayat (1) Setelah 5 tahun berproduksi, badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham pada pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha

---

<sup>2</sup> Esdm. (2012, Maret 2). Prokum esdm. Di akses pada 10 februari 2017, dari esdm : <http://www.prokum.esdm.go.id/uu/uu4/2009>

milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional.

6. Pasal 170 yaitu Pemegang kontrak karya sebagaimana dimaksud dalam pasal 169 yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam pasal 103 ayat (1) selambat-lambatnya 5 tahun sejak UU diundangkan.
7. Pasal 179 ayat (1) Pemegang IUPK operasi produksi untuk pertambangan mineral logam dan batubara wajib membayar 4% kepada pemerintah dan 6% kepada pemerintah daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi.

Beberapa bulan sebelum Undang-Undang Minerba disahkan, pemerintah Indonesia telah gencar mengingatkan perusahaan tambang yang berorientasi ekspor mineral mentah untuk membangun pabrik pengolahan (smelter). UU minerba mewajibkan komoditas pertambangan diolah di dalam negeri sebelum di ekspor. Namun, UU tersebut memberi pengecualian kepada perusahaan pemegang KK dan Perjanjian Karya Perusahaan Penambang Batubara (PKP2B) untuk menjalankan kewajiban tersebut paling lambat tahun 2014. Bagi pemerintah Indonesia waktu 5 tahun hingga tahun 2014 dirasa lebih dari cukup untuk merealisasikan 100 % kebijakan hilirisasi tersebut.

Pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang minerba ini diturunkan kembali dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) yang salah satunya adalah PP Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Berdasarkan PP Nomor 23 Tahun 2010, komoditas pertambangan dikelompokkan dalam 5 golongan yaitu :<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Esdm. (2012, Juni 22). Esdm. Di akses pada 10 februari 2017, dari esdm : <http://www.esdm.go.id/berita/56/-artikel/4367-tata-cara-pemberian-izin-usaha-pertambangan-mineral.html>.

1. Mineral radioaktif antara lain: radium, thorium, uranium.
2. Mineral logam antara lain : emas, tembaga, nikel, bauksit.
3. Mineral bukan logam antara lain : intan bentonit.
4. Batuan antara lain : adesit, tanah liat, tanah urug, kerikil galian dari bukit, kerikil sungai, pasir urug.
5. Batubara antara lain : batuan aspal, batubara, gambut.

Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) oleh pemerintah dilakukan dengan cara permohonan wilayah yaitu setiap pihak badan usaha, koperasi, atau perseorangan yang ingin memiliki IUP harus menyampaikan permohonan kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Pembagian kewenangannya adalah sebagai berikut :

1. Menteri ESDM, untuk permohonan wilayah yang berada lintas wilayah provinsi atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai.
2. Gubernur, untuk permohonan wilayah yang berada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 provinsi atau wilayah laut 4 sampai dengan 12 mil.
3. Bupati/Walikota, untuk permohonan wilayah yang berada di dalam 1 wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 mil.

Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang diberikan oleh Menteri ESDM, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan permohonan yang diajukan diberikan melalui 2 tahapan yaitu :<sup>4</sup>

1. Pemberian Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP).
2. Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP).

Dalam sistem perizinan yang dipakai dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang minerba, investor asing maupun investor dalam negeri harus mengajukan

---

<sup>4</sup>Ibid

permohonan izin sebanyak dua kali perizinan yang terdiri atas :

1. Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi, meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan.
2. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi, meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan, dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan, menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya masing-masing berhak memberi sanksi administratif kepada pemegang izin usaha pertambangan atas pelanggaran yang bisa berupa peringatan tertulis, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan eksplorasi dan pencabutan izin usaha.

Seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Minerba, bahwa pemegang IUP harus melakukan kegiatan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dalam bentuk pembangunan smelter dimaksudkan, agar meningkatkan produk akhir dari usaha pertambangan atau pemanfaatan terhadap minerba agar tercipta nilai tambah yang lebih besar. Selain itu, hilirisasi dimaksudkan agar tersedianya bahan baku di dalam negeri, sehingga dapat mendorong terciptanya industri baru dan akan tersedia lapangan pekerjaan, serta meningkatkan pendapatan negara dari sektor pertambangan. Kenyataannya, setelah tiga tahun sejak UU minerba disahkan yakni tahun 2012 kegiatan pengolahan dan pemurnian dalam negeri belum juga menunjukkan perkembangan yang signifikan, sebaliknya volume ekspor mineral mentah justru naik.

Untuk mendorong agar perusahaan-perusahaan tambang segera mendirikan smelter, maka pemerintah Indonesia melalui “ *Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri* ” menyatakan bahwa larangan ekspor mineral mentah sudah harus dilaksanakan selambat-lambatnya 3 bulan sejak permen tersebut dikeluarkan dan melakukan

pengendalian ekspor bijih mineral mentah keluar negeri untuk dimurnikan di dalam negeri. Kebijakan tersebut termuat dalam pasal 16 *“Komoditas tambang mineral logam termasuk produk samping/sisa hasil/mineral ikutan, mineral bukan logam dan batuan tertentu yang dijual ke luar negeri wajib memenuhi batasan minimum pengolahan dan/ atau pemurnian komoditas mineral tertentu”*. Peraturan menteri yang mengatur tentang pembatasan bahan ekspor tambang diikuti dengan program verifikasi *Clear and Clean* (CNC) terhadap sejumlah IUP yang diterbitkan pada tingkat daerah.

Penerapan peraturan menteri tersebut memicu reaksi yang berbeda-beda dari pengusaha tambang karena bersifat merugikan perusahaan pertambangan. Sejak diberlakukannya peraturan menteri tersebut, Asosiasi Nikel Indonesia mengajukan gugatan ke Mahkamah Agung karena kebijakan ini dianggap belum layak sebab industri pengolahan dan pemurnian di dalam negeri belum mampu untuk membangun hirilisasi dalam waktu dekat, karena keterbatasan modal. Perdebatan tentang kebijakan ini juga datang dari pemodal asing gugatan. Atas gugatan peraturan menteri ini, mengakibatkan beberapa pasal dalam peraturan menteri tersebut dibatalkan dan pemegang izin usaha pertambangan masih diperbolehkan mengekspor mineral mentah dengan sejumlah catatan seperti berkomitmen untuk membangun smelter, beritikad baik untuk menjaga lingkungan dan area tambangnya tidak berstatus tumpang tindih. Sikap tegas pemerintah untuk melaksanakan tanpa kompromi UU Minerba Tahun 2009 sepertinya melunak, melalui dua kementriannya terbit *“Peraturan Menteri ESDM Nomor 1 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa pemerintah memberi batas waktu sampai 3 tahun kedepan dalam pembangunan smelter atau sampai tahun 2017”* dan melalui *“Peraturan Menteri Keuangan No.6/PMK.011/2014 yang berisi kebijakan bea keluar progresif bertahap dengan kisaran 20-60% hingga akhir 2016 bagi pengekspor mineral mentah”*. Berikut ini

adalah pasal-pasal penting yang ada dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 1 Tahun 2014 :<sup>5</sup>

1. Pasal 5 ayat (1) Pemegang IUP operasi produksi mineral logam dan IUPK operasi produksi mineral logam wajib melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri sesuai dengan batasan minimum pengolahan dan pemurnian mineral logam tertentu. (3) Pengolahan dan/atau pemurnian hasil penambangan yang diproduksi oleh pemegang izin usaha pertambangan operasi produksi dan izin usaha pertambangan khusus operasi produksi dapat dilakukan secara langsung atau melalui kerja sama dengan pemegang IUP operasi produksi lainnya, IUPK operasi produksi lainnya, dan/atau pemegang IUP operasi produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian.
2. Pasal 6 (1) Kerja sama pengolahan dan/atau pemurnian sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (3) dapat berupa : jual beli bijih (raw material atau ore) atau konsentrat atau kegiatan untuk melakukan proses pengolahan dan/atau pemurnian.
3. Pasal 9 yaitu Kewajiban pengolahan dan/atau pemurnian untuk mineral logam, mineral bukan logam, dan batuan dalam ketentuan peraturan menteri ini tidak berlaku bagi pemegang IUP operasi produksi dan IUPK operasi produksi mineral logam, mineral bukan logam dan batuan yang hasil penambangannya digunakan langsung untuk kepentingan dalam negeri.

Larangan ekspor mineral mentah yang berupa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah melalui beberapa tahapan inilah yang mendorong perusahaan-perusahaan yang berinvestasi harus mendirikan pabrik

---

<sup>5</sup> Vale. (2014, Februari 12). Halo vale. Di akses pada 10 februari 2017, dari Halo vale : <http://www.vale.com.publication-/halovale-mengejar-nilai-tambah-html>

pengolahan mineral (Smelter) di daerah eksplorasi perusahaan tersebut. Dalam proyeksi pemerintah jangka panjang yang tertuang dalam rancangan pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) bahwa kebijakan minerba ini akan mendorong tumbuhnya investasi pembangunan pabrik pengolahan dan pemurnian. Dengan hadirnya pabrik pengolahan dan pemurnian tersebut maka akan menghasilkan keuntungan seperti :

1. Tersedianya bahan baku industri di dalam negeri sehingga berdampak pada perkembangan industri lainnya karena bahan baku dari pertambangan akan mudah diperoleh. Hal ini akan mengurangi ketergantungan masyarakat akan bahan baku produksi dari luar negeri (impor).
2. Meningkatkan penyerapan tenaga kerja karena baik dalam proses pembangunan pabrik pengolahan dan pemurnian hingga saat pabrik tersebut beroperasi akan membutuhkan banyak tenaga kerja.
3. Pendapatan negara dan masyarakat akan meningkat baik melalui pajak, produk domestik bruto, dan pendapatan per kapita.
4. Kebijakan hilirisasi minerba ini, akan menyebabkan tumbuhnya industri-industri lainnya di sekitar kawasan tersebut, yang akan menambah nilai tambah pendapatan negara dan daerah, sehingga hal tersebut menjadi kesempatan bagi setiap daerah yang menjadi tempat berdirinya kawasan tersebut, untuk memanfaatkan dengan sepenuhnya.
5. Meningkatkan nilai tambah produk mineral secara finansial dan ekonomi.

Kabupaten Morowali sebagai kabupaten yang membuka jalur investasi industri smelter terus mendorong pengembangan industri mineral dengan mempermudah investasi di bidang pertambangan yang didukung oleh Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2013 yang menginstruksikan kepada seluruh kepala daerah yang berisi :

1. Gubernur untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam rangka mendukung pembangunan pengolahan dan pemurnian mineral serta infrastruktur lainnya. Mempercepat proses pemberian izin/rekomendasi dalam rangka pembangunan pengolahan dan pemurnian mineral dan/atau infrastrukturnya.
2. Bupati/Walikota untuk mempercepat proses pemberian izin/rekomendasi dalam rangka pembangunan pengolahan dan pemurnian mineral dan/atau infrastrukturnya, dan memberikan dukungan dan fasilitasi percepatan pembangunan pengolahan dan pemurnian mineral serta infrastrukturnya.

Dengan adanya Instruksi Presiden tersebut, dan juga ketersediaan sumber daya alam berupa nikel, Morowali telah melaksanakan pembangunan suatu kawasan industri pengolahan dan pemurnian nikel, pembangunan kawasan ini akan menjadi bermanfaat dalam peningkatan pendapatan daerah dan secara khusus berkontribusi terhadap pembangunan infrastruktur di Morowali. Investasi PT Sulawesi Mining Investment di Morowali sejalan dengan apa yang diamanatkan UU No 4 Tahun 2009 tentang minerba, berdasarkan UU tersebut, ekspor barang tambang mineral dilarang dan harus diolah di dalam negeri.

Kerjasama antara pemerintah kabupaten Morowali dengan PT Sulawesi Mining Investment ini berbentuk penanaman modal asing berupa pembangunan kawasan industri smelter. Penanaman modal ini sesuai dengan yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing (PMA). Merujuk pada Undang-Undang tersebut, penanaman modal asing merupakan :

1. Alat pembayaran luar negeri yang tidak merupakan bagian dari kekayaan devisa Indonesia, yang dengan persetujuan pemerintah digunakan untuk pembiayaan perusahaan di Indonesia.

2. Alat-alat untuk perusahaan penemuan-penemuan baru milik orang asing dan bahan-bahan, yang dimasukkan dari luar kedalam wilayah Indonesia, selama alat-alat tersebut tidak dibiayai dari kekayaan devisa Indonesia.
3. Bagian dari hasil perusahaan yang berdasarkan undang-undang ini keuntungan yang diperkenankan ditransfer tetapi dipergunakan untuk membiayai perusahaan di Indonesia.

Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri, UU Nomor 6 tahun 1968 menyatakan "*Perusahaan nasional adalah perusahaan yang sekurang-kurangnya 51% daripada modal dalam negeri yang ditanam didalamnya dimiliki oleh Negara dan/atau, swasta nasional*" Pasal 3 ayat 1. Dengan kata lain, pemodal asing atau investor hanya boleh memiliki modal sebanyak-banyaknya 49% dalam sebuah perusahaan. Namun kemudian, pemerintah Indonesia menerbitkan peraturan pemerintah yang menjamin investor asing bisa memiliki hingga 95% saham perusahaan yang bergerak dalam bidang pelabuhan, telekomunikasi dan pelayaran (PP No. 20/1994 Pasal 2 ayat 1). Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan tentang penanaman modal asing sebelum otonomi daerah diberlakukan, pada kenyataannya hanya menguntungkan pemerintah pusat saja, sedangkan daerah hanya menjadi tempat atau lahan investasi yang berakibat pada lambatnya pembangunan di daerah karena pembangunan hanya di fokuskan di pusat saja.

Di era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah Indonesia mengadakan Internasional Infrastructure Summit pada tanggal 17 Januari 2005 dan BUMN summit pada tanggal 25-26 Januari 2005. Infrastructure summit ini menghasilkan beberapa keputusan terkait dengan penanaman modal asing di dalam negeri. Bahwa seluruh proyek infrastruktur dibuka bagi seluruh investor asing untuk mendapatkan keuntungan, tanpa perkecualian. Pembatasan hanya akan

tercipta dari kompetisi antar perusahaan, pemerintah juga menyatakan dengan jelas bahwa tidak akan ada perbedaan perlakuan terhadap bisnis Indonesia ataupun bisnis asing yang beroperasi di dalam wilayah Indonesia.

Penanaman modal asing dalam bidang pertambangan seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang minerba mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang penanaman modal. Pemerintah memberikan perlakuan yang sama kepada semua penanam modal yang berasal dari Negara manapun yang melakukan kegiatan penanaman modal di Indonesia.

Dalam upaya pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, masuknya modal asing atau investasi dari luar negeri akan dapat memberi keuntungan yang memungkinkan suatu wilayah memperluas pasar dari hasil-hasil produknya, memberikan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan negara dan masyarakatnya. Sehingga memungkinkan negara tersebut mampu menggunakan teknologi dari pada sebelumnya. Di Indonesia kegiatan PMA berada di bawah kendali oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), BKPM RI menempatkan aparatur di setiap provinsi atau pemerintah kabupaten dan kota untuk mengatur hubungan kerja sama dalam bentuk penanaman modal secara otonom dan dalam lingkup pemerintah daerah, berada di bawah pengawasan Badan Penanaman Modal dan Promosi Daerah.

Kerja sama antara pemerintah kabupaten Morowali dengan PT Sulawesi Mining Investment dalam bentuk penanaman modal asing berupa investasi pembangunan kawasan industri pengolahan dan pemurnian nikel masuk kedalam kategori investasi langsung dimana investasi jenis ini lebih sering disebut penanaman modal asing (PMA) dengan jalan membangun, membeli total, atau mengakuisisi perusahaan. Berbeda dengan investasi portofolio, PMA langsung memiliki banyak manfaat bagi wilayah tempat investor tersebut berinvestasi karena bagi pemerintah setempat yang menjalin relasi, antara lain

sifatnya yang berjangka panjang serta adanya jaminan transfer teknologi. Jaminan transfer teknologi ini akan memicu industrialisasi di daerah tersebut sehingga produksi akan meningkat dan memberi pengaruh positif pada daerah tersebut. Selain itu, manfaat lain yang paling disasar oleh pemerintah daerah adalah adanya jaminan ketersediaan lapangan kerja baru, sehingga permasalahan pengangguran yang seringkali mengganggu stabilitas politik, ekonomi, dan sosial akan teratasi.

Pemerintah Indonesia di bawah pemerintahan presiden Jokowi, terus meningkatkan hubungan dengan pihak asing untuk mendorong masuknya investasi dan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik, banyak paket-paket kebijakan ekonomi yang dibuat antara lain Kawasan Ekonomi Khusus dan Percepatan Pembangunan Kawasan Indonesia Timur. Kebijakan ekonomi ini didorong melalui pendekatan industrialisasi, sehingga sejumlah kawasan di Indonesia bagian timur yang menjadi bagian dari paket kebijakan ini terus berlomba-lomba menarik investor untuk menanamkan modalnya. Pemerintah menargetkan penyebaran industri di luar pulau jawa sebesar 40% pada tahun 2035, dan telah menetapkan 14 kawasan industri prioritas yang dibangun di luar pulau jawa dengan 7 kawasan industri berada di wilayah timur, yang salah satunya adalah kawasan industri yang berada di kabupaten Morowali.

Pemerintah pusat menggandeng pemerintah daerah dalam melancarkan misi tersebut, sesuai amanat desentralisasi dan semangat otonomi daerah pemerintah daerahpun diberi wewenang khusus untuk menjalin hubungan dengan pihak-pihak penanam modal tersebut. Sejak diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah pusat memberi wewenang kepada masing-masing kepala daerah tingkat kabupaten dan provinsi untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah daerah memiliki peranan yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini disebabkan karena

dalam otonomi daerah terjadi pengalihan kewenangan yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintah daerah masing-masing. Namun, keterlibatan pemerintah daerah tetap berada dibawah kendali penuh dan pengawasan pemerintah pusat agar pencapaian dari hasil interaksi tersebut sejalan dengan kepentingan nasional bangsa Indonesia.

Kerja sama dalam pembangunan kawasan industri dalam kerangka investasi ini sejalan dengan praktek paradiplomasi, dimana kerja sama ini dilakukan pada level sub-nasional yakni pemerintah daerah kabupaten Morowali yang aktif menjalin hubungan dengan pihak asing khususnya perusahaan asing milik Tiongkok dalam bentuk penanaman modal asing (PMA) yakni PT Sulawesi Mining Invesment.

Kerja sama antara pemerintah kabupaten Morowali dengan PT Sulawesi Mining Invesment yang dimanifestasikan berupa pembangunan kawasan industri berpedoman pada kebijakan penanaman modal asing yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Jo. Undang-Undang Nomor 11 tahun 1970 Tentang Penanaman Modal Asing.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1993 Tentang Jangka Waktu Izin Penanaman Modal Asing.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 Tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah Sebagai Daerah Otonom.

Pemerintah daerah kabupaten Morowali yang berinteraksi langsung dengan PT Sulawesi Mining Invesment selaku penanam modal di wilayah tersebut dituntut untuk berperan secara aktif dalam menyediakan

iklim investasi yang kondusif bagi masuknya investor asing. Iklim investasi tersebut bisa meliputi kebijakan fiskal (pajak), tersedianya fasilitas infrastruktur yang memadai, serta jaminan hukum dan keamanan. Melalui pemerintah pusat, adanya kebijakan pengurangan pajak insentif terhadap perusahaan multinasional dan pemberlakuan tax holiday seperti yang diberlakukan terhadap PT Sulawesi Mining Investment.

### C. Pembangunan Kawasan Industri Morowali Tsingshan Sebagai Bentuk Kerja Sama Pemerintah Kabupaten Morowali dengan PT Sulawesi Mining Investment

Bentuk nyata dari kerja sama antara pemerintah kabupaten Morowali dengan PT Sulawesi Mining Investment adalah penanaman modal asing langsung berupa pembangunan kawasan industri morowali tsingshan yang merupakan kawasan pengolahan dan pemurnian mineral nikel. Tujuan dari pembangunan kawasan ini adalah :

1. Menjaga dan meningkatkan kontribusi Indonesia sebagai penghasil nikel di pasar dunia.
2. Memberikan peningkatan ekspor, pajak, dan royalti.
3. Menciptakan peluang kerja dan usaha bagi masyarakat sekitar kawasan industri.
4. Memberi kontribusi yang lebih besar terhadap pengembangan ekonomi daerah, khususnya di Kabupaten Morowali.
5. Memenuhi persyaratan dan ketentuan yang tercantum dalam Izin Usaha Pertambangan (IUP).
6. Rencana pembangunan pabrik nikel yang akan mengolah nikel oksida untuk menghasilkan nikel dengan kadar 99%.
7. Rencana pembangunan industri-industri produk turunan seperti baja kasar dan baja tahan karat.

Dalam peraturan pemerintah nomor 24 tahun 2009 tentang kawasan industri pasal 1, menyatakan bahwa :<sup>6</sup> *“kawasan industri adalah kawasan tempat pemusatan kegiatan industri yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh perusahaan kawasan industri yang telah memiliki izin usaha kawasan industri”*, untuk sebab itu dalam pembangunan kawasan industri PT Sulawesi Mining Investment selaku investor wajib menggunakan aspek-aspek yang telah tertuang dalam peraturan pemerintah tersebut.

Pemerintah kabupaten Morowali sebagai pemegang otoritas di mana kawasan industri pengolahan dan pemurnian milik PT Sulawesi Mining Investment berada, mengatur bahwa wilayah-wilayah tempat dibangunnya kawasan tersebut berada di Kecamatan Bahodopi, sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Morowali Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Morowali 2012-2032 pada pasal 28 yaitu :<sup>7</sup> (1) *Kawasan peruntukan pertambangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 huruf d terdiri atas : a) Kawasan peruntukan pertambangan mineral dan batubara; dan b) kawasan peruntukan pertambangan minyak dan gas bumi. (2) Kawasan peruntukan mineral dan batubara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas : a) Kawasan peruntukan pertambangan nikel terdapat di kecamatan Bungku Selatan, kecamatan Bahodopi, kecamatan Bungku Tengah dan Petasia. Pasal 37 ayat 4 yaitu : Kawasan strategis kabupaten Morowali dari sudut pandang pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi yaitu kawasan industri besar di kecamatan Bahodopi.*

---

<sup>7</sup> Bphn. (2013, September 25) Bphn. Di akses pada 16 maret 2017, dari bphn :

<http://www.bphn.go.id/data/documents/peraturandaerah>

Aktifitas pembangunan yang dilakukan dalam berbagai bentuk usaha atau kegiatan pada dasarnya akan menimbulkan dampak terhadap lingkungan, begitu pula dalam pembangunan kawasan industri morowali tsingshan. Dengan diterapkannya prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam proses pelaksanaan pembangunan, dampak terhadap lingkungan yang diakibatkan oleh berbagai aktifitas pembangunan tersebut dianalisis sejak awal perencanaannya, sehingga pengendalian dampak negatif dan pengembangan dampak positif dapat disiapkan sedini mungkin. Perangkat atau instrumen yang dapat digunakan untuk melakukan hal tersebut adalah Amdal dan UKL-UPL, Amdal dan UKL-UPL merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan izin lingkungan.

Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin usaha. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 40 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yaitu :<sup>8</sup> *“Izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan”*. Dengan demikian izin lingkungan harus terlebih dahulu ada sebelum penerbitan izin usaha. Dalam konteks kerja sama pembangunan kawasan industri morowali tsingshan, penerbitan izin lingkungan merupakan kewenangan pemerintah provinsi dalam hal ini adalah gubernur. Pemerintah kabupaten Morowali hanya memiliki kewenangan untuk mengeluarkan surat rekomendasi kelayakan izin lingkungan sebagaimana yang telah diatur

---

<sup>8</sup> Esdm. (2012, Juni 22). Esdm. Di akses pada 10 februari 2017, dari esdm : <http://www.esdm.go.id/berita/56/-artikel/4367-tata-cara-pemberian-izin-usaha-pertambangan-mineral.html>.

dalam Pasal 47 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yaitu : “ Menteri, untuk keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh Menteri; gubernur, untuk keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh gubernur; dan bupati/walikota, untuk keputusan rekomendasi kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh bupati/walikota”.

Berdasarkan rekomendasi yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten Morowali atas Amdal maupun UKL-UPL PT Sulawesi Mining Investment atas pembangunan kawasan industri morowali tsingshan, maka pemerintah provinsi dalam hal ini gubernur Sulawesi Tengah, menerbitkan keputusan kelayakan lingkungan melalui surat keputusan gubernur nomor “ 660.1/523/BLHD-G.ST/2013 TGL 27 Sept 2013 Kpts. Gu Sulteng No 660.1/524/BLHD G. ST/2013/27 Sept 2013 Tentang Keputusan Kelayakatk Lingkungan PT Sulawesi Mining Investment dalam Rencana Pembangunan Pabrik Nikel dan Sarana Pendukung lainnya di Desa Fatufia Kecamatan Bahodopi Kabupaten Morowali ”.<sup>9</sup>

Kawasan pengolahan dan pemurnian nikel milik PT Sulawesi Mining Investment ini akan berdiri di atas lahan seluas 1200 Ha, dengan status lahan seluas 1200 Ha telah dikuasai oleh Tsingshan Morowali Industrial Park yang merupakan anak perusahaan PT Sulawesi Mining Investment yang bertugas dalam pembangunan kawasan ini, dan di atas lahan tersebut akan terbagi kedalam beberapa wilayah industri yaitu :<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Provinsi, Go. (2014, Januari 12). *BLHD Sulteng*. Di akses pada 10 februari, 2016. Dari BLHD Sulteng :

<http://blhd.sultengprov.go.id/?page.id=238>

<sup>10</sup> Ppi, kemenperin. (2013, Juli 14) PPI Kemenperin. Di akses pada 16 maret 2017. Dari Ppi kemenperin :

1. Cluster manufactur prosesing ferronikel atau yang disebut main cluster yang berfungsi sebagai inti kawasan.
2. Cluster prosesing yang berfungsi sebagai tempat penanganan produk dari main cluster yakni dari bentuk billet menjadi produk jadi.
3. Production zone yang berfungsi sebagai tempat pengolahan bahan setengah jadi menjadi barang jadi.
4. Supporting cluster yang berfungsi sebagai zona pendukung yang bersifat publik, zona ini diletakkan di pintu masuk kawasan.

Perkembangan pembangunan kawasan industri morowali tsingshan sejak tahun 2013 hingga 2016 tidak hanya terfokus pada pembangunan pabrik pengolahan dan pemurnian saja, tetapi sarana dan prasarana penunjang kawasan industri ini juga telah rampung. PT Sulawesi Mining Investment mengalokasikan dana sebesar 960 juta US dolar untuk membangun smelter yang dilakukan dalam dua tahap, tahap pertama investasi yang ditanamkan sebesar 320 juta US dolar dan tahap kedua senilai 640 juta US dolar, dan 100 juta US dolar untuk pengembangan tambang sekaligus pembangunan fasilitas pendukung termasuk didalamnya pembangkit listrik. Berikut ini adalah perkembangan pembangunan kawasan industri morowali tsingshan sejak tahun 2013-2016 :

1. Pabrik pengolahan dan pemurnian mineral dengan kapasitas 300.000 ton/tahun telah selesai dibangun dan telah diresmikan oleh Presiden Jokowi pada tahun 2015 dan telah berproduksi kemudian sedang berlangsung tahap pembangunan smelter kedua dengan kapasitas 500.000 ton/tahun.
2. Pembangunan fisik kawasan industri morowali tsingshan seperti jalan poros dan jalan lingkungan,

gedung pusat inovasi logam, pembangunan pelabuhan baik pelabuhan industri seluas 850 Ha di Bahodopi maupun *private port and jetty coal handling*, dan juga pembangunan *water treatment plant* (WTP) serta *waste water treatment plant* (WWTP). Dalam pemanfaatan pelabuhan, tidak hanya bisa digunakan oleh pekerja di PT Sulawesi Mining Investment saja tetapi terbuka untuk masyarakat sehingga memudahkan masyarakat untuk bepergian karena difasilitasi oleh transportasi laut berupa kapal cepat.

3. Rusunawa pekerja industri, balai latihan kerja, dan rumah sakit tipe C.
4. Pembangunan pembangkit listrik tenaga uap 2 x 65 MW *Coal Fire* dan sedang dalam proses pembangunan yakni pembangkit listrik tenaga batubara 250 – 350 MW yang diperkirakan selesai pada tahun 2017.
5. Pembangunan sarana dan prasarana penunjang lainnya yang berada di luar kawasan industri seperti pelebaran dan peningkatan jalan sepanjang 40 km dari pelabuhan bungkus ke kawasan industri serta pelebaran dan peningkatan jalan sepanjang 5 km dari bandara ke lokasi kawasan ini.

Program pembangunan kawasan industri morowali tsingshan ini akan terus berlanjut hingga tahun 2020 berupa perluasan pembangunan infrastruktur, pengembangan industri nikel dan turunannya, serta sarana dan prasarana penunjang lainnya baik yang berada dalam zona industri maupun yang berada di luarnya yang bisa dimanfaatkan juga oleh masyarakat kabupaten Morowali. Pembangunan kawasan industri morowali tsingshan tidak hanya terfokus pada pembangunan smelter saja dan industri hilirisasi lainnya. Pengelola dalam hal ini PT Sulawesi Mining Investment dalam rencana pembangunan tahun 2016-2017 akan difokuskan pada pembangunan sarana dan prasarana yang akan dimanfaatkan sepenuhnya oleh masyarakat Morowali yaitu pembangunan gedung politeknik. Gedung

ini dibangun untuk mendukung transformasi kecakapan sumber daya manusia Indonesia khususnya yang berada di kabupaten Morowali, gedung ini dilengkapi dengan fasilitas-fasilitas pendukung yang sangat memadai, diantaranya gedung perpustakaan, laboratorium, auditorium, rumah dosen dan lain sebagainya. Dengan adanya pembangunan politeknik ini diharapkan ke depannya kawasan ini bisa dikelola dan dikembangkan sendiri oleh masyarakat pribumi.

Kehadiran PT Sulawesi Mining Investment beserta segala modalnya yang ditanamkan di kabupaten Morowali baik dalam bentuk pembangunan kawasan industri pengolahan dan pemurnian serta sarana dan prasarana penunjang lainnya akan memberi dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi daerah dimana pemerintah daerah kabupaten Morowali dapat meningkatkan pendapatannya melalui pajak dan retribusi dari kawasan ini yang otomatis akan masuk ke PAD sehingga akan mendorong pembangunan di seluruh wilayah kabupaten Morowali. Dengan adanya pembangunan kawasan industri morowali tsingshan ini maka akan menyerap tenaga kerja, dan akan tumbuh pusat-pusat ekonomi kecil di sekitar kawasan industri yang tentu saja akan berkontribusi bagi pertumbuhan ekonomi daerah.

Sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan dari setiap pengelolaan dan penggunaan sumber daya alam nasional. Tujuan ini dianggap sebagai kepentingan yang tidak dapat diabaikan, sebab selain merupakan amanat konstitusi, juga didambakan oleh setiap warga Negara dan menjadi tanggung jawab pemerintah. Pada bab selanjutnya penulis akan membahas tentang pengaruh dari kerja sama pemerintah kabupaten Morowali dengan PT Sulawesi Mining Investment dalam pembangunan kawasan industri ini. Sepertinya yang termuat dalam salah satu tujuan pembangunan kawasan ini yakni peningkatan kontribusi terhadap daerah, maka kita akan melihat apakah kerja sama ini memberi pengaruh

terhadap pembangunan daerah dilihat dari manfaatnya terhadap peningkatan pendapatan asli daerah dan penyerapan tenaga kerjanya.