

ECONOMIC ANALYSIS OF LAW PADA PERUBAHAN KEBIJAKAN KONTRAK KARYA MENJADI IZIN USAHA PERTAMBANGAN KHUSUS (STUDI KASUS PT. SEMEN IMASCO ASIATIC)

Ach Fais¹, Nuzulia Kumala Sari²

Universitas Jember¹²

Email: afaizal532@gmail.com

Abstract

Since the issuance of Government Regulation No. 1 of 2017, holders of Contracts of Work (CoW) are required to convert their status to a Special Mining Business License (IUPK) in order to continue exporting concentrate. This change affects the taxation regime, as the IUPK applies the *prevailing* principle, meaning that taxes and royalties follow current regulations and may change over time. This differs from the CoW system, which applies a *naildown* principle, under which tax and royalty rates remain fixed until the contract expires. This study focuses on the mechanism of Economic Analysis of Law in Indonesian mining policy and its application to the transition from CoW to IUPK, particularly in the case of PT Semen Imasco Asiatic. The findings show that mining activities remain under state control in accordance with Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution, with the state acting as regulator and guarantor of public welfare. Based on Richard A. Posner's view, the shift to a licensing-based system is consistent with the economic approach to law, as it aims to increase benefits for the state and society as a whole.

Keywords: Mining, Contract of Work, Special Mining Business License (IUPK)

Abstrak

Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2017, pemegang Kontrak Karya (KK) diwajibkan mengubah status menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) agar tetap dapat mengekspor konsentrat. Perubahan ini berdampak pada rezim perpajakan, karena IUPK menganut prinsip *prevailing*, yaitu pajak dan royalti mengikuti ketentuan yang berlaku dan dapat berubah sewaktu-waktu. Hal ini berbeda dengan KK yang menggunakan sistem *naildown*, di mana besaran pajak dan royalti bersifat tetap hingga kontrak berakhir. Penelitian ini memfokuskan pada mekanisme *Economic Analysis of Law* dalam kebijakan pertambangan Indonesia serta penerapannya pada perubahan KK menjadi IUPK, khususnya pada kasus PT Semen Imasco Asiatic. Hasil penelitian menunjukkan bahwa usaha pertambangan tetap berada dalam penguasaan negara sesuai Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dengan negara berperan sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Berdasarkan pandangan Richard A. Posner, perubahan kebijakan menuju sistem perizinan dinilai sejalan dengan pendekatan ekonomi atas hukum karena bertujuan meningkatkan manfaat bagi negara dan masyarakat secara luas.

Kata kunci: Pertambangan, Kontrak Karya, IUPK

Copyright©2025 Lex Economica Journal. All rights reserved.

Introduction

Di satu pihak, kemerdekaan yang berhasil direbut dari Belanda adalah sebuah kemenangan namun di lain pihak dibutuhkan pemikiran untuk menata kehidupan masyarakat dalam negeri pada saat awal sebagai bangsa yang merdeka. Beragam masalah terjadi dalam penataan masyarakat yang baru merdeka diantaranya adalah kemiskinan kelaparan, buruknya infrastruktur, pendidikan, hubungan dengan negara lain, terbatasnya investasi, dan masalah-masalah lainnya. Gejolak politik dan instabilitas ekonomi, rendahnya nilai tukar rupiah serta konflik-konflik sosial turut menjadi beban pemerintah dan menuntut langkah sigap untuk segera mengatasinya. Meskipun demikian, Tuhan

sebenarnya memberikan anugerah kekayaan alam yang sangat melimpah dan salah satunya adalah kekayaan alam berupa tambang yang tertanam dalam perut bumi.

Sebagai kekuatan ekonomi riil bangsa Indonesia, pertambangan secara historis telah diusahakan oleh pemerintah Hindia-Belanda melalui pengusaha-pengusaha swasta yang berasal dari negeri tersebut. Perangkat atau sistem perijinanpun disediakan oleh Hindia Belanda dan berdasarkan konsesi berdasarkan *In-dische mijnwet* tahun 1899 (staatblad 1899-214) yang memberikan hak pertambangan sepenuhnya pada pemegang konsesi tersebut. Setelah Indonesia merdeka, perijinan perusahaan pertambangan dengan mekanisme konsesi ini dianggap tidak selaras dengan nilai-nilai dan pandangan hidup bangsa Indonesia dan oleh karenanya diganti dengan kebijakan baru.

Sebagai sektor ekonomi potensial yang dianggap mampu menopang pemasukan negara yang akan didistribusikan untuk publik dan pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sektor pertambangan mendapatkan perhatian yang serius. Pemerintah mulai memikirkan untuk menyusun pranata hukum perusahaan pertambangan sehingga perubahan ekonomi potensial menjadi ekonomi riil bisa terwujud. Dengan perusahaan pertambangan, maka penerimaan negara, pembangunan infrastruktur dan perekonomian berlangsung dan pada akhirnya mampu merangsang daya beli masyarakat.

Pranata hukum pertama yang diterbitkan dalam rangka menunjang kegiatan tersebut adalah Undang-Undang No. 37 Prp. 1960 tentang Pertambangan dan diikuti dengan penerbitan Undang-Undang No. 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Undang-Undang ini kemudian diikuti dengan peraturan perundang-undangan pelaksana berupa Peraturan Presiden No. 20 Tahun 1963. Perangkat peraturan perundang-undangan ini mengizinkan pemerintah menarik modal asing untuk mengembangkan bidang eksplorasi dan eksploitasi berdasarkan pola *Production Sharing Contract* (PSC).

Pola ini pada dasarnya tidak lain berupa peminjaman modal dari pihak asing yang akan dibayar kembali dengan hasil produksi. Penerapan pola ini didasarkan atas pemikiran bahwa sebagai upaya untuk menerapkan sepenuhnya pemilikan minyak oleh negara karena hanya dengan menguasai manajemen perusahaan minyak dan gas bumi, kekuatan ekonomi (*economic right*) minyak beralih dari pemilik modal (kontraktor) kepada negara. Perusahaan pertambangan dengan pola PSC dipakai pada pertambangan minyak dan pertambangan batubara.

Arus globalisasi yang menuntut dipenuhinya Hak-hak Asasi Manusia, peran serta masyarakat, teknologi informasi serta adanya kebijakan Otonomi Daerah mendorong perubahan undang-undang pertambangan yang diterbitkan pada era 1960-an karena dinilai masih bersifat sentralistik dan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan global.

Adapun pembaharuan undang-undang tersebut dilakukan dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Sebagai peraturan pelaksanaannya, kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010. Pokok pembaharuan peraturan pelaksana ini dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya adalah penegasan pengaturan tentang upaya pemenuhan ketersediaan mineral untuk kebutuhan dalam negeri serta peningkatan nilai tambah penguasaan mineral melalui kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral yang dilakukan di dalam negeri.

Peraturan ini dua tahun kemudian dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2012 dengan mengakomodir ketentuan tentang investasi atau peralihan saham dari modal asing ke peserta Indonesia sehingga berpartisipasi dalam bidang perusahaan pertambangan dan batubara dan pada akhirnya turut menikmati hasilnya. Dua tahun kemudian, melalui Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2014 dilakukan perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 dengan pokok perubahannya adalah penataan kewajiban pemegang ijin untuk melakukan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri. Apabila investor yang telah melakukan kegiatan penambangan logam dan telah melakukan kegiatan pemurnian, maka yang bersangkutan dapat melakukan ekspor/penjualan ke luar negeri dalam jumlah tertentu. Masih dalam tahun yang sama, melalui penerbitan Peraturan Pemerintah No. 77 Tahun 2014 melalui perubahan ketiga dengan alasan mengakomodasi banyaknya fakta empirik perubahan status Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) menjadi Penanaman Modal Asing (PMA).

Pada tahun 2017, dilakukan perubahan keempat dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 1 tahun 2017. Beberapa perubahan tersebut mencakup kewajiban pembangunan fasilitas pemurnian dalam negeri (smelter) serta peraturan perpajakan. Salah satu bentuk dalam perusahaan untuk mineral adalah Kontrak Karya (*Contract of Work*). Usaha dibidang pertambangan bersifat terpadu (integrated) karena merupakan suatu rangkaian usaha Tahapan dalam perusahaan pertambangan terdiri atas tahapan penyelidikan umum, eksplorasi, dan eksploitasi sampai dengan pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan. Salah satu bentuk insentif dalam kegiatan pertambangan tersebut

adalah dibolehkannya pemegang Kontrak Karya untuk mengekspor mineral yang belum dimurnikan.

Sejak tahun 2017, melalui penerbitan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2017, yang mensyaratkan agar pemegang Kontrak Karya (KK) mengubah statusnya menjadi Ijin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) agar dapat melakukan kegiatan ekspor konsentrat (mineral yang sudah diolah tetapi belum sampai tahap pemurnian). Hal tersebut merupakan insentif dari Pemerintah Indonesia yang pada dasarnya berupa fasilitas perpanjangan jangka waktu ekspor dan perpanjangan ini disesuaikan dengan perencanaan pembangunan smelter¹. Prinsip perpajakan yang berlaku pada IUPK adalah *prevailing* yaitu mengikuti aturan pajak yang berlaku, artinya pajak dan royalti yang dibayar PT Semen Imasco Asiatic dan AMNT dapat berubah-ubah sesuai peraturan perpajakan yang berlaku. Berbeda dengan KK yang menerapkan sistem *Naildown* pajak dan royalti yang dibayar besarnya tetap tidak akan ada perubahan hingga masa kontrak berakhir.

Beberapa pelaku tambang termasuk PT Semen imasco Asiatic merasa keberatan dengan dengan IUPK yang sifatnya *prevailing* karena khawatir dibebani pajak-pajak dan pungutan baru di kemudian hari sehingga dianggap tidak memberikan jaminan stabilitas jangka panjang untuk investasi di Indonesia.

Research Problems

1. Bagaimanakah Mekanisme *Economic Analysis of Law* pada Kebijakan Pertambangan di Indonesia?
2. Bagaimana *Economic Analysis of Law* pada perubahan kebijakan Pemerintah Indonesia atas perusahaan pertambangan dari Kontrak Karya menjadi Ijin Usaha Penambangan Khusus (IUPK) pada kasus PT. Semen Imasco Asiatic?

Research Methods

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif yang fokus pada kajian terhadap norma hukum yang berlaku dalam sistem hukum Indonesia, khususnya yang terkait dengan perusahaan pertambangan. Penelitian ini akan menggunakan pendekatan analisis kebijakan. Adapun langkah-langkah penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut. Menganalisis kebijakan pemerintah terkait pertambangan, baik kebijakan yang mendorong investasi dalam sektor ini (misalnya melalui sistem PSC atau IUPK), maupun kebijakan yang mengatur kewajiban pengolahan mineral dalam negeri

¹ Pratama Guitarra, "Jika Ingin Ekspor Mineral, KK Wajib Berubah Menjadi IUPK" http://www.imaapi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3378%AJika-ingin-ekspor-mineral-kk-wajib-berubah-jadi-iupk&catid=47%3Amedia-news&Itemid=98&lang=en, diakses pada tanggal 16 Maret 2017

dan partisipasi masyarakat dalam sektor pertambangan.²

Discussion

Mekanisme *Economic Analysis of Law* pada Kebijakan Pertambangan di Indonesia

Usaha pertambangan (pengolahan, pemurnian, penjualan, pengangkutan) masih dalam penguasaan negara. *Production Sharing* dan Kontrak Karya proses peralihan dari kontraktor ke negara berbeda Kuasa Pertambangan.³ Merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Apabila diselaraskan dengan pendapat W. Friedman dalam kaitannya dengan konsepsi Hak Penguasaan Negara, Hak Penguasaan Negara sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka negara berkedudukan sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat, artinya mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.

Disamping itu, Hak Penguasaan Negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Berkaitan dengan sektor pertambangan, hasil tambang atau bahan galian lainnya merupakan bagian dari perut bumi dan merupakan lingkup pengertian agraria dalam arti luas, oleh karena itu Hak Menguasai Negara atas pertambangan merujuk pada Pasal 2 ayat (2) UUPA dimana lingkup HMN mencakup: a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Pada huruf a diringkas, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan objek kepemilikan, huruf b, menentukan dan mengatur hubungan antara orang dengan objek kepemilikan, dan huruf c, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan hukum atas objek kepemilikan. Meskipun pertambangan merupakan bagian dari pengertian agraria dalam arti luas, namun karena pembatasan Pasal 2 (2) huruf a UUPA masih sangat umum dan abstrak, maka pengertian Hak Menguasai Negara bisa

² Hasibuan, A. S. A. I., & Nasution, I. (2025). *Pemberian WIUPK kepada organisasi kemasyarakatan keagamaan: Analisis terhadap UU Minerba dan PP Nomor 25 Tahun 2024*. Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum, 9 (4), 1018–1032. DOI:10.24269/lis.v9i4.12025

³ Disemadi, H. S., & Lasmadi, S. (2024). *Utilizing Production Sharing Contracts (PSCs) as a means for the protection of Indonesia's natural resources*. Lentera Hukum, 6(3).

ditelusuri pada undang-undang organiknya yakni Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 maupun Undang-Undang No. 4 Tahun 2009.

Selanjutnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, secara tegas disebutkan bahwa : "Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam, sebagai karunia Tuhan Yang Mahas Esa adalah kekayaan Nasional Bangsa Indonesia, dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Penjelasan umum undang-undang tersebut menyebutkan, "Negara menguasai semua bahan galian dengan sepenuhnya untuk kepentingan negara serta kemakmuran rakyat karena bahan-bahan galian tersebut merupakan kekayaan nasional. Frasa "Negara menguasai sepenuhnya dst" hingga kini masih ditafsirkan sebagai "negara memiliki".

Menurut Hikmahanto Juwana⁴ di Indonesia tidak ada tafsir tunggal atas istilah dikuasai negara dari waktu ke waktu. Sebagai contoh UU Migas Tahun 1960, di era Pemerintahan Soekarno, dikuasai negara ditafsirkan sebagai pemberian kewenangan kepada perusahaan negara oleh negara. Pasal 3 ayat (1) UU tersebut menyebutkan, pertambangan minyak dan gas bumi hanya diusahakan oleh negara. Mengingat negara merupakan entitas yang abstrak, pada ayat (2) disebutkan, usaha pertambangan migas dilaksanakan oleh perusahaan negara, dalam hal ini Perusahaan Negara (PN) Permina dan PN Pertamina. Pada tahun 1971, kedua perusahaan tersebut digabung menjadi Pertamina dengan status badan hukum Perseroan Terbatas (PT) sehingga menjadi PN.

Pertamina Kemudian, dasar menimbang Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Butir a bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam terbarukan sebagai karunia Tuhan YME yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberikan nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan; Pada Pasal 4 ayat (1) berbunyi "Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang takterbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

Penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah". Penguasaan negara dalam pelaksanaannya mencakup pengaturan, pengusahaan

⁴ Himahanto Juwana, *Ikhwal Dikuasai Negara*, Harian Kompas, 02 September 2015, hlm. 7

dan pengawasan atas bahan-bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia. Penguasaan negara dalam lingkup mengatur (regelen) melingkupi pengaturan; penggolongan bahan galian, pengalihan pemilikan bahan galian, pungutan-pungutan negara dan pengaturan perusahaan bahan galian melalui pemberian kuasa pertambangan kepada Badan Hukum atau perorangan.

Penguasaan negara dalam lingkup mengurus (besturen) meliputi; perusahaan pertambangan melalui perusahaan negara atau BUMN, melalui perjanjian kerjasama perusahaan pertambangan antara Pemerintah dengan kontraktor dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA), dan Penguasaan Negara dalam lingkup pengawasan meliputi pengawasan terhadap kepentingan umum, pengawasan terhadap lingkungan hidup serta pengawasan terhadap penggunaan bahan galian.

Kata “mengurus” dalam tulisan ini dapat diartikan negara (pemerintah) sendiri yang melakukan perusahaan pertambangan, sedangkan pengertian “sendiri” bisa dalam bentuk keterlibatan langsung melalui perusahaan negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bisa juga melakukan kontrak karya dengan menunjuk pihak swasta yang dianggap mampu untuk melakukan perusahaan pertambangan.

Sejalan dengan pendapat M. Friedman, karena BUMN merupakan badan usaha yang mewakili negara, maka bidang usaha yang dimasukinya adalah terbatas pada usaha yang menjadi tugas dan monopoli negara saja antara lain *public utilities* seperti pos, telekomunikasi, listrik, minyak dan gas, kereta api, air, perbankan, listrik, serta pengangkutan laut dan udara, sementara industri strategis mencakup pertambangan, minyak dan gas bumi, batubara, perkapalan dan industri sejenis lainnya.⁵

Kerangka yuridis Hak Menguasai Negara (HMN) pada sektor pertambangan tersaji dalam bagan 1 berikut: Semenjak terbitnya Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 berikut peraturan pelaksanaannya melalui Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dan terakhir melalui PP. No. 1 Tahun 2017, perusahaan dengan Kontrak Karya untuk perusahaan mineral serta PKP2B untuk perusahaan batubara harus diganti dengan mekanisme perijinan dalam bentuk Ijin Usaha Pertambangan (IUP), Ijin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), maupun Ijin Usaha Pertambangan Rakyat (IUPR). Meskipun demikian, melalui perangkat hukum, Pemerintah Menjamin kepastian hukum bagi pemegang KK maupun PKP2B bahwa kedua pola perusahaan

⁵ Machmud, A., Mubarak, D., Madjid, A., & Aprilianda, N. (2022). *Monopoly analysis of a limited liability of state-owned enterprises (SOEs)*. Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan, 3(2), 152–168.

pertambangan tersebut masih tetap berlaku sampai jangka waktu kontraknya berakhir (selesai).

Pasal 103 ayat (1) Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri. Dalam penjelasannya, ketentuan Pasal 103 disebutkan, kewajiban untuk melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dimaksudkan, antara lain, untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambah dari produk, tersedianya bahan baku industri, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan penerimaan negara. Pasal 170 menyebutkan bahwa 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 undang-undang ini diundangkan.

Dengan demikian, kerangka hak menguasai negara dalam sektor pertambangan tidak dapat berhenti pada justifikasi normatif konstitusional semata, tetapi perlu dianalisis lebih lanjut melalui pendekatan *Economic Analysis of Law* untuk menilai sejauh mana perubahan kebijakan dari rezim Kontrak Karya menuju mekanisme perizinan IUPK benar-benar menciptakan efisiensi ekonomi, insentif investasi yang sehat, serta peningkatan kesejahteraan nasional. Peralihan rezim hukum ini secara teoritis dimaksudkan untuk memperkuat posisi negara, meningkatkan nilai tambah melalui kewajiban pemurnian, serta memperbesar penerimaan negara. Namun, secara empiris perubahan tersebut juga berpotensi menimbulkan biaya kepatuhan (*compliance costs*), ketidakpastian hukum, dan disinsentif bagi pelaku usaha jika tidak dikelola secara proporsional. Oleh karena itu, analisis terhadap implementasi kebijakan ini perlu dikaitkan secara konkret dengan studi kasus PT. Semen Imasco Asiatic, guna mengukur dampak ekonomi riil dari perubahan regulasi terhadap efisiensi produksi, keberlanjutan usaha, serta kontribusi terhadap kemakmuran rakyat. Pendekatan ini diharapkan mampu menjembatani dimensi normatif HMN dengan realitas ekonomi, sehingga penelitian tidak hanya memperkaya wacana hukum pertambangan, tetapi juga relevan secara analitis dalam kerangka *Economic Analysis of Law*.

Economic Analysis of Law pada perubahan kebijakan Pemerintah Indonesia atas perusahaan pertambangan dari Kontrak Karya menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) pada kasus PT. Semen Imasco Asiatic

Dalam teori hukum, istilah “Hukum Ekonomi” merupakan terjemahan dari *Economisch Recht* (Belanda) atau *Economic Law* (Amerika).⁶ Namun demikian, pengertian atau konotasi *Economisch Recht* di Belanda ternyata berbeda dengan arti *Economic Law* di Amerika Serikat. Definisi *Economisch Recht* (Belanda) sebenarnya berasal dari istilah *Droit Économique* (Perancis) dan setelah perang dunia kedua berkembang menjadi *Droit de l'Économie* yang berarti kaidah-kaidah hukum administrasi negara (terutama yang berasal dari kekuasaan eksekutif yang mulai sekitar tahun 1930-an diadakan untuk membatasi kebebasan pasar di Perancis, demi keadilan ekonomi bagi rakyat miskin, agar tidak hanya mereka yang berduit saja yang dapat memenuhi kebutuhan pangan, tetapi agar rakyat petani dan buruh juga tidak akan mati kelaparan.⁷

Krisis ekonomi dunia yang dikenal dengan nama “malaise” di tahun 1930-an itulah yang mengakibatkan adanya koreksi terhadap paham pasar bebas, karena pemerintah Perancis merasa wajib untuk mengeluarkan peraturan Hukum Administrasi Negara yang menentukan harga maksimum dan minimum bagi bahan-bahan pokok dan menentukan izin pemerintah yang diperlukan untuk berbagai usaha di bidang ekonomi, seperti untuk membuka perusahaan, menentukan banyaknya penanaman modal, bidang usaha tempat investasi modal, mengimpor atau mengeksport barang, tujuan, kuantitas, kualitas, dan sebagainya.⁸

Sementara itu, hukum ekonomi di Indonesia memiliki asas-asas: manfaat; keadilan dan pemerataan yang berperikemanusiaan; keseimbangan, keserasian dan keselarasan dalam perikehidupan; kemandirian yang berwawasan kebangsaan; usaha bersama atau kekeluargaan; demokrasi ekonomi; dan membangun tanpa merusak lingkungan. Hukum ekonomi merupakan penjabaran hukum ekonomi pembangunan dan hukum ekonomi sosial, sehingga hukum ekonomi memiliki dua aspek⁹, yaitu: a. Aspek pengaturan usaha-usaha pembangunan ekonomi dalam arti peningkatan kehidupan ekonomi nasional secara keseluruhan; dan b. Aspek pengaturan usaha-usaha pembagian hasil

⁶ Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi : Beberapa Pilihan Masalah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1991, hlm 2.

⁷ Mackaay, E. (1999). *History of law and economics*. Academia.edu. https://www.academia.edu/25969328/History_of_Law_and_Economics

⁸ Farjat, G. (1982). *L'ordre public économique*. *Revue Internationale de Droit Comparé*, 34(1), 1–24.

⁹ Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, Jakarta, Lentera Hati, 2002, hlm 15

pembangunan ekonomi secara merata di antara seluruh lapisan masyarakat, sehingga setiap warga negara dapat menikmati hasil pembangunan ekonomi itu sesuai dengan sumbangannya kepada usaha pembangunan ekonomi tersebut.¹⁰

Hukum ekonomi jika didasarkan pada klasifikasi internasional pembagiannya adalah sebagai berikut¹¹: a. Hukum ekonomi pertanian atau agraria, yang didalamnya termasuk norma-norma mengenai pertanian, perburuan, peternakan, perikanan dan kehutanan; b. Hukum ekonomi pertambangan; c. Hukum ekonomi industri, industri pengolahan; d. Hukum ekonomi pembangunan; e. Hukum ekonomi perdagangan, termasuk juga norma-norma mengenai perhotelan dan pariwisata; f. Hukum ekonomi prasarana termasuk gas, listrik air, jalan; g. Hukum ekonomi jasa-jasa, profesi dokter, advokat, pembantu rumah tangga, tenaga kerja; h. Hukum ekonomi angkutan; i. hukum ekonomi pemerintahan termasuk juga pertahanan dan keamanan (hankam), dan lain-lain.

Dari sudut Hukum Ekonomi, negara sebagai salah satu instrumen ekonomi dalam kerangka sistem hubungan penguasaan yang berfungsi sebagai pengatur, pengurus, pengelola, dan pengawasan terhadap semua sektor perekonomian negara dan masyarakat bangsa.¹² Setidaknya terdapat 4 (empat) intervensi negara sebagai alternatif bentuk intervensi dalam urusan ekonomi¹³ yakni negara dapat memberi hak monopoli bagi perusahaan negara, negara menciptakan kondisi yang bersaing antara perusahaan-perusahaan negara, negara dapat membuat seperangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menciptakan kompetisi, dan negara dapat mengatur monopoli swasta.

Kontrak Karya pertambangan, perjanjian/kontrak yang dilakukan dengan investor asing bukanlah kuasa dari negara kepada kontraktor melainkan perjanjian kerjasama antara Negara dengan kontraktor dalam pengusahaan bahan galian. Kerjasama pengusahaan pertambangan dalam bentuk Kontrak Karya¹⁴ terdapat dalam kerjasama antara Badan Hukum Milik Negara (BUMN) seperti Kontrak Karya antara PN. Pertamina dengan PT. Caltex Pacific Indonesia yang merupakan anak perusahaan dari PT. Caltex Internasional Petroleum yang berkedudukan di Amerika Serikat. Pada Kontrak Karya, pengawasan, manajemen, marketing dan tindakan lain yang berhubungan dengan pengambilan,

¹⁰ Rajagukguk, E. (2000). *Hukum ekonomi Indonesia*. Universitas Indonesia Press.

¹¹ Hikmahanto Juwana, , hlm 16

¹² Sutedi, A. (2012). Asas-asas hukum ekonomi dalam pembangunan nasional. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 42(2), 245-263.

¹³ Didik J. Rachbini, 1996, *Ekonomi Politik Paradigma : Teori dan Perspektif Baru*, Jakarta: CIDES, hlm.84-85

¹⁴ Aminuddin Ilmar, 2010, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Cetakan ke-4, Jakarta: Kencana, hlm.104-105

pengolahan, distribusi, dan penjualan barang yang diproduksi di Indonesia sepenuhnya ada di tangan pihak asing, bahkan diperbolehkan memindahkan hak-haknya kepada seorang subkontraktor dengan berdasarkan ketentuan dan hukum yang berlaku di Indonesia.

Pemerintah pada Kuasa Pertambangan bertindak sebagai pemberi kuasa/izin sekaligus sebagai pengawas terhadap semua bentuk perusahaan pertambangan. Pemegang Kuasa Pertambangan dan kontraktor dalam Kontrak Karya, Kontrak Production Sharing, dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara akan mendapat hak pemilikan atas bahan galian yang di usahakannya setelah memenuhi berbagai persyaratan (kewajiban) yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁵

Kontrak Karya Pertambangan bukanlah suatu mekanisme pengalihan hak penguasaan negara melainkan suatu sarana yang memungkinkan pihak swasta asing untuk dapat turut serta di dalam usaha pertambangan. Kerjasama perusahaan pertambangan dengan *Production Sharing Contract* atau kontrak bagi hasil bermula kebutuhan dan keterbatasan Indonesia atas modal serta peralatan perusahaan pertambangan. Bentuk kontrak ini didasarkan atas prinsip modal atau kredit yang diperoleh dari pihak asing berikut bunganya akan dikembalikan dalam bentuk hasil produksi perusahaan yang bersangkutan. Kontrak bagi hasil ini Indonesia juga dibebani kewajiban untuk mengekspor hasilnya ke negara pemberi kredit. Berbeda dengan Kontrak Karya, kontrak bagi hasil manajemen dan pengawasan ada di pihak Indonesia.¹⁶

Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara merupakan pola campuran antara pola kontrak karya dengan pola production sharing contract, dimana ketentuan-ketentuan perpajakan mematuhi pola kontrak karya sedangkan pembagian hasilnya mengikuti ketentuan yang berlaku pada pola kontrak bagi hasil. Perjanjian karya perusahaan Pertambangan batubara adalah perjanjian antara pemerintah dengan perusahaan kontraktor swasta nasional/asing untuk melaksanakan perusahaan pertambangan galian batubara.

Penguasaan negara dalam bidang pertambangan, sebagaimana penguasaan dalam hukum perdata dapat dialihkan kepada pihak lain. Karena lingkupnya hukum publik, maka mekanisme pengalihannya tunduk pada hukum publik yang banyak

¹⁵ Suparji, S., & Mizi, R. (2024). *Penataan regulasi mineral dan batubara untuk kesejahteraan rakyat*. Jurnal Magister Ilmu Hukum, 4(2), Article 761. <https://doi.org/10.36722/jmih.v4i2.761>

¹⁶ Saleng, A. (2016). *Hubungan hukum antara pemerintah dengan badan usaha swasta dalam berbagai pola kontrak kerjasama perusahaan pertambangan*. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, 7(13), 12–30. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol7.iss13.art2>

terkait dengan ajaran kewenangan.¹⁷ Sifat pengalihan hak penguasaan adalah pelaksanaan atau penyelenggaraan dalam bentuk perusahaan pertambangan kepada pemegang Kuasa Pertambangan. Implementasi kekuasaan negara dapat diartikan dalam berbagai atribusi berupa: delegasi, mandat, volmacht (kuasa penuh), perwakilan, dan machtigenin (Kekuasaan). Kranenburg dan Vegting¹⁸ mengartikan tindakan pemerintah yang berupa pemberian izin yang diperlukan lazimnya disebut dengan bermacam-macam istilah: perizinan, konsesi, oktroi, verlof, dan toelating.

Sebagaimana diuraikan diatas, PT. Semen Imasco Asiatic Indonesia keberatan dengan perubahan kebijakan di sektor pertambangan karena dinilai tidak adanya jaminan kepastian hukum terkait ketentuan pembayaran pajak. Berbasis pada *economic analysis of law* sebagaimana diungkapkan Richard A. Posner, sasaran hukum adalah adanya pengaturan pada bidang tertentu, dalam hal ini perusahaan di sektor pertambangan menuju perubahan yang lebih baik.¹⁹ Mengingat pertambangan dikategorikan sebagai industri strategis yang bersifat kebutuhan hajat hidup orang banyak, maka perubahan yang lebih baik semata-mata untuk kepentingan negara dan kemakmuran masyarakat yang menjadi adressat dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan yang diharapkan Pemerintah Indonesia adalah terpenuhinya kebutuhan produksi dalam negeri serta kepentingan nasional lainnya seperti penyerapan tenaga kerja melalui kewajiban pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian di dalam negeri.

Disamping itu, perubahan dari KK menjadi IUPK membawa konsekuensi pada sistem perpajakan yang dari semula bersifat *Naildown* pada KK menjadi *Prevailing* pada IUPK. *Naildown* adalah skema perpajakan dimana cara pembayaran pajak dan royalti sudah ditentukan pada awal masa kontrak dan bersifat tetap hingga berakhirnya kontrak tersebut. Sebaliknya, skim perpajakan *Prevailing* yang harus dipatuhi pemegang IUPK dengan cara melakukan

¹⁷ Hartana, H. (2016). *Hukum perjanjian (dalam perspektif perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara)*. Jurnal Komunikasi Hukum, 2(2). <https://doi.org/10.23887/jkh.v2i2.8411>

¹⁸ R. Kranenburg dan WG. Vegting, 1955, *Inleding in Het Nederlands Administratiefrecht*, HD. Tjeeng n Zoon N.V. Haarlem, hlm.16

¹⁹ Sudira, I. W., Hidayat, H., & Fauzi, M. A. (2024). *Analisis relevansi teori Richard Posner dalam pengembangan hukum ekonomi di Indonesia: Studi kasus pada kontrak bisnis di sektor keuangan*. Kertha Widya, 12(1). <https://doi.org/10.37637/kw.v12i1.1953>

pembayaran pajak dan royalti mengikuti ketentuan pajak sesuai dengan perubahan di bidang pajak tersebut.²⁰

Sebagaimana diketahui, perusahaan pertambangan menggunakan jangka waktu yang lama sehingga sangat memungkinkan terjadi dinamika ketentuan perpajakan nasional di Indonesia. Meski mengakomodir perubahan peraturan di bidang perpajakan, penulis berpendapat bahwa kebijakan pemerintah yang mewajibkan perubahan perusahaan pertambangan dari KK dan PKP2B menurut saya sudah tepat sebagai perwujudan implementasi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 serta bentuk konkrit dari Hak Menguasai Negara atas sektor pertambangan.

Selama jangka waktu setengah abad lebih, Indonesia memberlakukan pola KK yang lebih banyak merugikan pihak Indonesia sehingga tujuan akhir Pasal 33 konstitusi tersebut tidak tercapai. Melalui mekanisme perijinan, Hak Menguasai Negara yang mencakup regelen (mengatur), besturen (mengurus) serta mengawasi benar-benar dimiliki Indonesia dan di mata dunia Internasional, Indonesia memiliki kewibawaan.

Conclusion

Berdasarkan *economic analysis of law* menurut Richard A. Postner, maka perubahan kebijakan perusahaan pertambangan dari semula berbasis kontrak dalam bentuk Kontrak Karya (KK) menjadi berbasis perijinan melalui Ijin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) telah sesuai dengan pendekatan ekonomi atas hukum tersebut. Pendekatan ini menekankan bahwasasaran pengaturan hukum adalah perubahan ke arah yang lebih baik, dalam hal ini Indonesia dan masyarakat Indonesia secara umum.

Suggestion

Berdasarkan hasil tela'ah paper ini, penulis menyarankan agar Pemerintah Indonesia bertahap atas sikapnya yakni pembaharuan mekanisme perusahaan pertambangan yang lebih ber-orientasi pada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sikap tegas pemerintah dalam hal ini akan menempatkan posisi Indonesia yang diperhitungkan dalam pergaulan Internasional.

References

*Book

- Hartono, Darminto. 2009. *Economic Analysis of Law atas Putusan KPPU Tetap*. Jakarta: Fakultas Hukum UI, Lembaga Study Hukum dan Ekonomi
- Ilmar, Aminuddin. 2010. *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*. Cetakan ke-4, Jakarta: Kencana

²⁰ Famulia, L., & Terina, T. (2020). *Analysis of the application of prevailing law principle and nailed down principle in mining contract of work (comparison between Act Number 4 of 2009 and 3 of 2020)*. EAI Endorsed Transactions on Energy Web and Information Technology

- Hikmahanto Juwana, 2002. *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, Jakarta, Lentera Hati.
- Mulya Lubis, 1991. *Hukum dan Ekonomi : Beberapa Pilihan Masalah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Kranenburg, R. & Vegting, WG. 1955. *Inleding in Het Nederlands Administratiefrecht*. HD. Tjeeng n Zoon N.V. Haarlem
- Rachbini, Didik J. 1996. *Ekonomi Politik Paradigma: Teori dan Perspektif Baru*, Jakarta: CIDES
- Richard A. Posner, 1998. *Economics Analysis of Law*. Fifth Edition. Newyork: Awolters Kluwer Company
- Guitarra, Pratama. "Jika Ingin Ekspor Mineral, KK Wajib Berubah Menjadi UIPK" Dikutipdarilaman:[http://www.imaapi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3378%A jika-ingin-ekspor-mineral-kk-wajib-berubah-jadi iupk &catid=47%3Amedia-news&itemid=98&lang=en](http://www.imaapi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3378%A%20jika-ingin-ekspor-mineral-kk-wajib-berubah-jadi-iupk&catid=47%3Amedia-news&itemid=98&lang=en), diakses pada tanggal 16 Maret 2017

***Online Journal**

- Hasibuan, A. S. A. I., & Nasution, I. (2025). *Pemberian WIUPK kepada organisasi kemasyarakatan keagamaan: Analisis terhadap UU Minerba dan PP Nomor 25 Tahun 2024*. Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum, 9 (4), 1018–1032. DOI:10.24269/lis.v9i4.12025
- Disemadi, H. S., & Lasmadi, S. (2024). *Utilizing Production Sharing Contracts (PSCs) as a means for the protection of Indonesia's natural resources*. Lentera Hukum, 6(3).
- Machmud, A., Mubarak, D., Madjid, A., & Aprilianda, N. (2022). *Monopoly analysis of a limited liability of state-owned enterprises (SOEs)*. Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan, 3(2), 152–168.
- Mackaay, E. (1999). *History of law and economics*. Academia.edu. https://www.academia.edu/25969328/History_of_Law_and_Economics
- Farjat, G. (1982). *L'ordre public économique*. *Revue Internationale de Droit Comparé*, 34(1), 1–24.
- Rajagukguk, E. (2000). *Hukum ekonomi Indonesia*. Universitas Indonesia Press.
- Sutedi, A. (2012). *Asas-asas hukum ekonomi dalam pembangunan nasional*. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 42(2), 245–263.
- Suparji, S., & Mizi, R. (2024). *Penataan regulasi mineral dan batubara untuk kesejahteraan rakyat*. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, 4(2), Article 761. <https://doi.org/10.36722/jmih.v4i2.761>
- Saleng, A. (2016). *Hubungan hukum antara pemerintah dengan badan usaha swasta dalam berbagai pola kontrak kerjasama perusahaan*

- pertambangan*. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, 7(13), 12–30.
<https://doi.org/10.20885/iustum.vol7.iss13.art2>
- Hartana, H. (2016). *Hukum perjanjian (dalam perspektif perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara)*. Jurnal Komunikasi Hukum, 2(2).
<https://doi.org/10.23887/jkh.v2i2.8411>
- Sudira, I. W., Hidayat, H., & Fauzi, M. A. (2024). *Analisis relevansi teori Richard Posner dalam pengembangan hukum ekonomi di Indonesia: Studi kasus pada kontrak bisnis di sektor keuangan*. Kertha Widya, 12(1).
<https://doi.org/10.37637/kw.v12i1.1953>
- Famulia, L., & Terina, T. (2020). *Analysis of the application of prevailing law principle and nailed down principle in mining contract of work (comparison between Act Number 4 of 2009 and 3 of 2020)*. EAI Endorsed Transactions on Energy Web and Information Technology