



The Transition from Work Contracts to Mining Business Licenses in Indonesian Mining Law: A Critical Analysis of State Control Over Natural Resources

Abdullah Widy As-Shidiq¹, Rifki Yustisio², Zein Ahmad Rayhan³

¹ Abdullah Widy As-Shidiq, shidiq1818@gmail.com, Business Law, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

² Rifki Yustisio, 23912081@students.uui.ac.id, Business Law, Universitas Islam Indonesia, Indonesia

³ Zein Ahmad Rayhan, zeinahmadrayhan@gmail.com, Business Law, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

Article

Keywords:

contract of work;
downstreaming; iup/iupk;
mining law; state control

Article History

Received:

Reviewed:

Accepted:

Published:

Abstract

This paper analyzes the fundamental shift in Indonesia's mining law framework from the Contract of Work system to the licensing regime, specifically the Mining Business License (IUP) and the Special Mining Business License (IUPK). Driven by the objectives of optimizing state revenue and accelerating mineral downstreaming, this study examines the underlying rationales, implementation mechanisms, and subsequent implications for the country's fiscal structure and downstreaming obligations. This study adopts a normative legal research method utilizing both statute and case approaches. The results indicate that this paradigm shift aims to strengthen state control and fiscal flexibility under the mandate of Article 33 of the Indonesian Constitution. However, the implementation of downstreaming mandates faces multidimensional regulatory, investment, environmental, and social challenges. Case studies on PT Freeport Indonesia, alongside nickel and coal downstreaming policies, illustrate the practical complexities and systemic impacts of this transition. This study concludes that successfully optimizing state revenue and achieving sustainable downstreaming requires adaptive regulatory strategies, consistent law enforcement, and comprehensive social-environmental impact management.



Copyright ©2026 by Author(s); This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

INTRODUCTION

Indonesia merupakan negara yang secara geologis dianugerahi kekayaan sumber daya mineral dan batubara dalam jumlah yang sangat signifikan. Potensi alam yang luar biasa ini menjadikan sektor pertambangan sebagai salah satu fondasi strategis bagi pembangunan ekonomi nasional. Peranannya tidak hanya terbatas pada kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), devisa ekspor, dan penciptaan lapangan kerja, tetapi juga mencerminkan bagaimana negara mengelola kekayaan alamnya dalam kerangka kedaulatan ekonomi (Salim, 2022). Namun, penting untuk dipahami bahwa mineral dan batubara adalah sumber daya yang bersifat tidak terbarukan, sekali dieksploitasi, maka tidak dapat diperoleh kembali dalam waktu singkat. Oleh karena itu, pendekatan terhadap pengelolaannya tidak dapat semata-mata berpijak pada pertimbangan ekonomi jangka pendek, melainkan harus senantiasa dikaitkan dengan prinsip keadilan antargenerasi dan keberlanjutan lingkungan (Kartikasari, 2025).

Secara yuridis dan konstitusional, sumber daya alam tersebut tunduk pada ketentuan “Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, khususnya ayat (3), yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan ini tidak hanya mencerminkan kehendak hukum tertinggi di Indonesia, tetapi juga merupakan penjabaran dari prinsip demokrasi ekonomi yang berkeadilan. Pengelolaan atas kekayaan sumber daya alam nasional, khususnya sektor mineral dan batubara, diarahkan untuk menciptakan nilai tambah yang signifikan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi nasional sekaligus mendorong pembangunan daerah yang inklusif dan berkelanjutan. Orientasi pengelolaan ini tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan penerimaan negara, tetapi juga untuk memperkuat daya saing industri nasional serta menciptakan efek berganda (*multiplier effect*) yang merata di berbagai (Sudaryat, 2024).

Pada fase awal pembangunan nasional, instrumen hukum utama yang digunakan adalah “Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan”, yang kala itu menjadi landasan hukum pertama dalam era Orde Baru untuk menata sektor ini secara lebih terstruktur. Salah satu fitur utama dari rezim hukum tersebut adalah diperkenalkannya sistem Kontrak Karya (KK), yakni suatu bentuk perjanjian antara pemerintah dan perusahaan pertambangan yang bersifat *lex specialis* dan memberikan kepastian hukum serta fleksibilitas bagi investor asing. Meskipun sistem ini berhasil menarik masuknya modal asing dan teknologi, namun di sisi lain menimbulkan diskursus panjang mengenai sejauh mana model tersebut mampu menjamin kedaulatan negara dan distribusi manfaat ekonomi yang adil bagi masyarakat. Namun demikian, seiring berjalannya waktu, paradigma kebijakan sumber daya alam mengalami pergeseran yang mendasar. Kesadaran kolektif atas pentingnya optimalisasi nilai tambah di dalam negeri, peningkatan penguasaan teknologi nasional, serta urgensi memperkuat kedaulatan negara dalam pengelolaan sektor strategis semakin menguat. Hal ini kemudian mendorong lahirnya reformasi hukum yang tidak hanya bersifat kosmetik, melainkan membawa perubahan struktural terhadap sistem pengelolaan pertambangan nasional (Redi & Marfungah, 2021).

Momentum penting dari transformasi tersebut ditandai dengan diberlakukannya “Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba)”, yang secara resmi mengakhiri rezim kontraktual dan menggantinya dengan sistem perizinan administratif. Melalui regulasi ini, negara memperkenalkan skema Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) sebagai instrumen hukum utama dalam pengelolaan kegiatan pertambangan. Sistem baru ini bertujuan memperkuat kontrol negara, memperjelas kewenangan tata kelola, serta mengintegrasikan aspek perencanaan ruang, lingkungan, dan kepentingan masyarakat lokal secara lebih komprehensif. Perubahan

mendalam tersebut tidak berhenti di situ. Pemerintah kemudian mengesahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 sebagai bentuk revisi atas UU Minerba 2009, yang dimaksudkan untuk menyempurnakan berbagai kelemahan implementatif, mempertegas peran negara, serta mengakomodasi perkembangan kebutuhan sektor pertambangan nasional dalam konteks globalisasi ekonomi dan era transisi energi. Reformasi hukum ini menandai komitmen negara dalam memperkuat kedaulatan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan, berbasis pada prinsip keadilan, keberlanjutan lingkungan, dan akuntabilitas publik (Friska, 2025).

Transformasi paradigma dalam pengelolaan sektor pertambangan mineral dan batubara tidak terjadi dalam ruang hampa, melainkan merupakan respons terhadap kebutuhan strategis bangsa untuk membangun kemandirian ekonomi yang lebih kokoh dan berkelanjutan (Hikam, 2025). Pendekatan hilirisasi ini dimaknai sebagai instrumen untuk memperpanjang rantai produksi, menciptakan lapangan kerja, mentransfer teknologi, dan memperkuat struktur industri nasional secara keseluruhan. Pergeseran paradigma ini juga mencerminkan kebutuhan untuk membangun tata kelola hukum yang lebih responsif terhadap kompleksitas zaman. Kerangka hukum yang baru diharapkan tidak hanya lebih efektif dan efisien secara administratif, tetapi juga komprehensif dalam mencakup aspek sosial, lingkungan, serta hubungan pusat-daerah (Sjahboeddin et al., 2025).

Di bawah rezim Kontrak Karya (KK), posisi Pemerintah dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara sering kali dipersepsikan setara bahkan terkadang berada di posisi subordinat terhadap kontraktor. Kondisi ini menimbulkan kelemahan struktural dalam sistem regulasi pertambangan, karena Pemerintah memiliki kapasitas terbatas untuk menyesuaikan kebijakan atau instrumen pengaturan sesuai perubahan kebutuhan nasional dan dinamika industri. Akibatnya, fleksibilitas dan efektivitas pengawasan atas kegiatan usaha pertambangan menjadi terbatas, sehingga mengurangi kemampuan negara untuk mengoptimalkan manfaat ekonomi dari sumber daya alam yang dikelolanya (Nasir Gintu et al., 2022).

Di bawah rezim Kontrak Karya (KK), posisi Pemerintah dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara sering kali dipersepsikan setara bahkan terkadang berada di posisi subordinat terhadap kontraktor. Kondisi ini menimbulkan kelemahan struktural dalam sistem regulasi pertambangan, karena Pemerintah memiliki kapasitas terbatas untuk menyesuaikan kebijakan atau instrumen pengaturan sesuai perubahan kebutuhan nasional dan dinamika industri. Akibatnya, fleksibilitas dan efektivitas pengawasan atas kegiatan usaha pertambangan menjadi terbatas, sehingga mengurangi kemampuan negara untuk mengoptimalkan manfaat ekonomi dari sumber daya alam yang dikelolanya (Muhdar et al., 2023).

Dengan demikian, dari latar belakang masalah di atas, tulisan ini merumuskan dua pertanyaan pokok, yakni: 1. Bagaimana pengaruh perubahan paradigma hukum dari Kontrak Karya ke sistem IUP/IUPK terhadap optimalisasi penerimaan negara dari sektor pertambangan mineral dan batubara?; dan 2. Sejauh mana pergeseran kerangka hukum ini efektif dalam mendorong realisasi kebijakan hilirisasi sebagai upaya peningkatan nilai tambah sumber daya mineral di dalam negeri?

METHOD

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang fokus pada kaidah, norma, atau aturan hukum positif yang tertulis (dalam perundang-undangan) maupun tidak tertulis (seperti asas-asas hukum dan doktrin). Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan sumber data berupa data sekunder berdasarkan bahan hukum primer dan sekunder yang dianalisis secara deskriptif kualitatif (Soekanto, 2006).

RESULTS AND DISCUSSION

PENGARUH PERUBAHAN PARADIGMA HUKUM DARI KONTRAK KARYA KE SISTEM IUP/IUPK TERHADAP OPTIMALISASI PENERIMAAN NEGARA

Kontrak Karya (KK) merupakan bentuk perikatan hukum antara Pemerintah Republik Indonesia dan suatu entitas berbadan hukum Indonesia yang dalam praktiknya kerap kali merupakan hasil penanaman modal asing untuk menyelenggarakan kegiatan usaha di bidang pertambangan mineral. Skema ini memberikan dasar legal bagi pelaksanaan eksplorasi, eksploitasi, hingga pengelolaan hasil tambang, sekaligus menetapkan hak dan kewajiban para pihak dalam jangka waktu tertentu berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku pada saat kontrak ditandatangani. Kehadiran KK pada masa awal pembangunan sektor pertambangan modern Indonesia yang merupakan cerminan dari strategi kebijakan negara yang secara eksplisit mengakui keterbatasan kapasitas domestik dalam hal pendanaan, teknologi, serta manajemen industri ekstraktif. Lebih dari sekadar perjanjian komersial, Kontrak Karya berfungsi sebagai instrumen kebijakan negara yang menggabungkan aspek hukum publik dan privat dalam satu kesatuan normatif (Candra, 2022). Ia menjadi kendaraan hukum yang tidak hanya mengatur hak dan kewajiban para pihak dalam ranah eksplorasi dan eksploitasi mineral, tetapi juga merefleksikan posisi negara dalam menyeimbangkan kebutuhan pembangunan ekonomi dengan realitas geopolitik global. Salah satu ilustrasi paling signifikan dan sekaligus kontroversial dari penerapan skema Kontrak Karya di Indonesia dapat ditemukan dalam perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dan PT. Freeport Indonesia (Abdurofiq & Kusumawardhana, 2024). Kontrak ini, yang ditandatangani pada tahun 1967 tak lama setelah pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, menjadi tonggak awal pengoperasian model kontraktual dalam sektor pertambangan nasional pascakemerdekaan. Ia juga menjadi simbol awal keterlibatan modal asing dalam eksploitasi sumber daya alam strategis di wilayah Indonesia Timur, khususnya di kawasan pegunungan Grasberg, Papua, yang kelak dikenal sebagai salah satu tambang emas dan tembaga terbesar di dunia. Namun, pada tahun 1991, Kontrak Karya ini mengalami renegotiasi dan diperpanjang melalui penandatanganan Kontrak Karya generasi kedua, yang memberikan hak operasi kepada PT Freeport Indonesia hingga tahun 2021. Renegosiasi ini mencerminkan dinamika politik, ekonomi, dan hukum yang kompleks antara negara dan investor asing, serta memperlihatkan bagaimana klausul kontraktual jangka panjang kerap kali tidak cukup adaptif terhadap perubahan kondisi sosial, lingkungan, dan geopolitik nasional (Nefi et al., 2018).

Kendati pada perkembangannya Kontrak Karya (KK) menuai kritik karena sejumlah kelemahan struktural, baik dalam hal keadilan distribusi, transparansi, maupun keselarasan dengan prinsip kedaulatan negara atas sumber daya alam, tidak dapat disangkal bahwa keberadaan KK memainkan peran historis yang fundamental dalam membentuk fondasi awal industri pertambangan modern di Indonesia. Instrumen hukum ini menjadi pintu masuk formal bagi kegiatan eksplorasi dan eksploitasi mineral dalam skala besar, yang sebelumnya nyaris belum tersentuh akibat keterbatasan sumber daya, kapasitas teknis, dan dukungan investasi domestik pada masa awal pembangunan nasional (Sari, 2022).

Peralihan dari klausul *nail-down* menuju penerapan *prevailing law* merupakan salah satu mekanisme paling krusial yang menentukan kemampuan negara dalam mengoptimalkan penerimaan dari sektor pertambangan. Dalam rezim Kontrak Karya (KK), ketentuan fiskal ditetapkan dan “dikunci” sejak saat penandatanganan kontrak. Kondisi ini menimbulkan efek yang signifikan: ketika terjadi lonjakan harga komoditas yang substansial, keuntungan berlebih atau resource rent sebagian besar justru dinikmati oleh

investor, sementara negara hanya menerima royalti tetap yang relatif rendah, sehingga potensi penerimaan publik tidak sepenuhnya terealisasi (Mukhlis, 2025).

Sebaliknya, rezim Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) menerapkan prinsip *prevailing law*, yang memungkinkan Pemerintah untuk memberlakukan peraturan fiskal terbaru secara langsung. Pengecualian terhadap prinsip ini hanya berlaku pada aspek tertentu, misalnya Pajak Penghasilan (PPH Badan) bagi pemegang IUPK yang merupakan kelanjutan KK yang jaminannya diperpanjang, di mana tarifnya tetap “dikunci” untuk menjaga stabilitas dan kepastian investasi. Namun, untuk komponen Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), termasuk royalti dan iuran tetap, wajib mengikuti regulasi yang berlaku saat ini. Mekanisme ini secara otomatis memastikan bahwa setiap kenaikan harga komoditas, seperti batubara maupun mineral akan tercermin dalam peningkatan persentase penerimaan negara. Dengan demikian, penerapan *prevailing law* dalam IUPK memperkuat kedaulatan fiskal negara dan menciptakan keseimbangan yang lebih adil antara kepentingan investor dan kepentingan publik, sekaligus menjaga fleksibilitas regulasi agar mampu merespons dinamika pasar global (Famulia & Terina, 2020).

Salah satu elemen krusial yang membedakan Kontrak Karya (KK) dari bentuk perjanjian lainnya dalam sektor pertambangan adalah keberadaan *stabilization clauses*, atau klausul stabilitas. Klausul ini berfungsi sebagai instrumen proteksi hukum yang dirancang untuk memberikan kepastian dan perlindungan maksimal bagi investor asing terhadap risiko perubahan regulasi domestik yang bersifat merugikan secara ekonomi. Dalam praktiknya, stabilisasi ini secara khusus mencakup rezim fiskal seperti pajak, royalti, dan pungutan lainnya yang bersifat material terhadap kelayakan finansial proyek (Pawestri et al., 2025).

Secara yuridis, klausul stabilitas dapat bersifat *nailedown*, yakni membekukan ketentuan fiskal pada titik waktu tertentu sebagaimana disepakati dalam kontrak awal, tanpa tunduk pada perubahan hukum nasional sepanjang masa berlaku perjanjian. Konsekuensinya, negara sebagai pihak dalam kontrak pada dasarnya secara deliberatif melepaskan sebagian ruang diskresi legislasi dan kedaulatannya dalam aspek tertentu, demi menjamin iklim investasi yang stabil. Di sinilah muncul ketegangan fundamental antara prinsip *state sovereignty* dan *investor protection* dalam konteks hukum investasi internasional (Beyer, 2024).

Keberadaan *stabilization clauses* dalam Kontrak Karya (KK) menggambarkan secara tajam dilema struktural yang dihadapi negara-negara berkembang dalam merumuskan kebijakan investasi sektor strategis seperti pertambangan. Di satu sisi, untuk menarik modal asing skala besar yang sering kali disertai transfer teknologi dan manajemen negara harus menciptakan iklim hukum yang dapat diprediksi dan menjamin stabilitas fiskal jangka panjang. Komitmen ini biasanya diformalkan dalam bentuk klausul stabilitas yang menjanjikan bahwa ketentuan fiskal, termasuk pajak dan royalti, tidak akan diubah secara sepihak oleh pemerintah sepanjang durasi kontrak. Namun di sisi lain, jaminan ini justru berpotensi membatasi fleksibilitas regulatif negara dalam merespons dinamika ekonomi, tuntutan keadilan sosial, dan agenda pembangunan nasional seperti hilirisasi atau peningkatan penerimaan negara. Di sinilah letak ketegangan fundamental antara asas *pacta sunt servanda*, bahwa perjanjian harus dihormati dan ditaati oleh para pihak dan prinsip kedaulatan negara (*state sovereignty*) yang memberikan hak kepada negara untuk mengatur demi kepentingan umum (Yu, 2025).

Meskipun rezim Kontrak Karya (KK) telah memainkan peranan historis yang vital dalam membuka gerbang investasi asing dan membentuk fondasi awal bagi industrialisasi sektor pertambangan Indonesia, tidak dapat disangkal bahwa model hukum ini mengandung berbagai kelemahan struktural dan konseptual yang mendasar. Berbagai keterbatasan tersebut secara bertahap menggerus efektivitas KK dalam menghadirkan tata kelola sumber daya alam yang berkelanjutan dan berkeadilan, serta mendorong kebutuhan akan reformasi hukum secara sistemik. Pertama, sistem KK pada dasarnya bersifat eksklusif bagi investor asing dan tidak memberikan ruang partisipasi yang setara bagi pelaku usaha domestik.

Kedua, posisi hukum pemerintah dalam KK tidak sepenuhnya mencerminkan sifat dan tanggung jawab publiknya. Ketiga, sistem fiskal yang melekat dalam KK ditandai oleh rigiditas yang tinggi, khususnya dalam bentuk prinsip *naildown*. Keempat, dan tak kalah penting, rezim KK juga terbukti lemah dalam mendorong peningkatan nilai tambah di dalam negeri.

Dengan demikian, keruntuhan legitimasi terhadap rezim Kontrak Karya bukan sekadar persoalan teknis atau legalistik, melainkan merupakan refleksi dari krisis kepercayaan terhadap model hukum yang tidak responsif terhadap dinamika nasional dan global. Reformasi hukum pertambangan menjadi sebuah keniscayaan untuk membangun sistem hukum yang lebih adil, transparan, dan berorientasi pada kepentingan jangka panjang bangsa.

Izin Usaha Pertambangan (IUP) merupakan instrumen hukum administratif yang diberikan oleh pemerintah sebagai dasar legalitas bagi pelaksanaan seluruh rangkaian kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara. Cakupan IUP bersifat menyeluruh dan mencakup setiap tahap dalam siklus pertambangan, mulai dari penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, pembangunan infrastruktur, kegiatan penambangan, pengolahan dan/atau pemurnian, pengangkutan, penjualan, hingga tahap pascatambang yang menekankan aspek rehabilitasi dan keberlanjutan lingkungan. Dengan demikian, IUP tidak hanya berfungsi sebagai perizinan tunggal, tetapi juga sebagai kerangka yuridis yang menyatukan aspek teknis, ekonomis, dan ekologis dalam satu kesatuan kegiatan yang terintegrasi secara normatif. Berbeda dengan rezim Kontrak Karya yang bersifat eksklusif dan historisnya banyak diperuntukkan bagi penanam modal asing dengan daya tawar tinggi, sistem IUP mencerminkan pendekatan yang lebih inklusif dan demokratis dalam struktur perizinannya. IUP dapat diberikan kepada beragam subjek hukum, termasuk badan usaha nasional, koperasi, hingga perusahaan perseorangan, dengan syarat kepatuhan terhadap persyaratan administratif dan teknis yang ditetapkan oleh undang-undang.

Secara normatif, Pasal 36 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (sebagaimana telah diubah) merinci bahwa Izin Usaha Pertambangan (IUP) dibagi secara struktural ke dalam dua tahap kegiatan utama, masing-masing merepresentasikan dimensi eksploratif dan produktif dari aktivitas pertambangan. Tahap pertama adalah tahap eksplorasi, yang mencakup rangkaian kegiatan awal berupa penyelidikan umum, eksplorasi geologis, dan studi kelayakan teknis maupun ekonomis. Tahap kedua adalah tahap operasi produksi, yang mencakup kegiatan lanjutan pasca-studi kelayakan, yaitu konstruksi infrastruktur tambang, kegiatan ekstraksi (penambangan), serta proses pengolahan dan/atau pemurnian mineral atau pengembangan dan/atau pemanfaatan batubara.

Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) merupakan instrumen hukum yang memberikan hak kepada entitas hukum untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan di dalam wilayah yang secara eksplisit ditetapkan oleh negara sebagai Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK). Penetapan WIUPK oleh pemerintah bukanlah bersifat administratif semata, melainkan didasarkan pada pertimbangan strategis yang mendalam terhadap kepentingan nasional, seperti penguasaan sumber daya strategis, keamanan energi, serta optimalisasi penerimaan negara. Dengan demikian, keberadaan WIUPK merefleksikan signifikansi geostrategis dan ekonomi dari wilayah tersebut dalam kerangka pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Salah satu manifestasi penting dari rezim Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) adalah bentuknya sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak atau Perjanjian, yang diatur secara tegas dalam Pasal 169A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 sebagai hasil perubahan terhadap Undang-Undang Minerba sebelumnya. Pemberian IUPK dalam konteks ini dapat terjadi melalui dua mekanisme utama: pertama, sebagai kelanjutan langsung pasca-berakhirnya masa berlaku KK atau PKP2B; dan kedua, dalam bentuk konversi IUPK Operasi Produksi bagi pemegang KK yang kontraknya masih berlangsung tetapi secara

hukum dan kebijakan diposisikan untuk dialihkan ke rezim IUPK.

Transformasi dari rezim Kontrak Karya menuju Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), khususnya melalui instrumen IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak atau Perjanjian, mencerminkan redefinisi mendasar dalam konstruksi relasi hukum antara negara dan pelaku usaha. Pergeseran ini secara normatif mengakhiri struktur kontraktual yang menempatkan negara dan investor asing dalam posisi yang sejajar secara perdata, dan menggantinya dengan rezim perizinan administratif yang menegaskan supremasi otoritas negara sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945.

Pergeseran paradigma hukum pertambangan dari rezim Kontrak Karya (KK) menuju skema perizinan administratif dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) mencerminkan perubahan fundamental dalam filosofi pengelolaan sumber daya alam Indonesia. Transformasi ini tidak sekadar merupakan penyesuaian teknokratik atas kelemahan kontraktual masa lalu, melainkan wujud konkret dari reorientasi politik hukum nasional yang berpijak pada tiga pilar utama: hilirisasi sebagai instrumen industrialisasi, penegasan kedaulatan negara atas sumber daya alam, dan optimalisasi penerimaan negara melalui rezim fiskal yang adaptif. Pertama, dorongan hilirisasi merupakan alasan paling substansial dan strategis di balik perubahan rezim hukum ini. Kedua, transformasi ini merepresentasikan upaya negara untuk mereposisi dirinya sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam pengelolaan kekayaan alam, sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketiga, pergeseran ini memungkinkan negara untuk mengoptimalkan penerimaan fiskal dari sektor pertambangan melalui pengaturan sistem perpajakan dan royalti yang lebih responsif dan progresif. Dengan ketiga alasan mendasar tersebut hilirisasi, supremasi negara, dan optimalisasi penerimaan negara, perubahan dari KK menuju IUP dan IUPK dapat dilihat sebagai bagian dari proses rekonstruksi hukum sumber daya alam nasional. Ini bukan hanya reformasi administratif, melainkan juga manifestasi dari proyek kebangsaan untuk mengkonsolidasikan kedaulatan ekonomi Indonesia dalam menghadapi tekanan globalisasi ekonomi dan dinamika geopolitik pertambangan (Sumartono & Redi, 2025).

Kasus PT Freeport Indonesia (PTFI) merupakan ilustrasi paling paradigmatik dari transisi rezim hukum pertambangan Indonesia dari model kontraktual yang berbasis bilateralitas ke model perizinan yang menegaskan supremasi negara sebagai sovereign regulator. Dalam kerangka Kontrak Karya (KK), PT Freeport selama puluhan tahun beroperasi di bawah rejim yang secara inheren menempatkan korporasi asing dalam posisi simetris terhadap negara. Kontrak tersebut tidak hanya mengikat secara hukum tetapi juga secara politik, melalui penerapan klausul stabilitas (*stabilization clauses*) yang secara efektif membekukan perubahan regulasi dan kebijakan fiskal yang berlaku bagi perusahaan selama jangka waktu kontrak (Yurista et al., 2020).

Penerimaan negara dari sektor pertambangan di Indonesia bersumber dari berbagai komponen fiskal. Secara umum, komponen ini dapat dikelompokkan menjadi iuran tetap (land rent), iuran produksi atau royalti, berbagai jenis pajak (Pajak Penghasilan Badan, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Bumi dan Bangunan), dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) lainnya. PNBP di sektor tambang, khususnya, terdiri dari iuran tetap (land rent) dan royalti, yang berlaku untuk IUP, KK, dan PKP2B. Khusus untuk PKP2B, berlaku juga komponen Penjualan Hasil Tambang (PHT). Perbandingan kewajiban fiskal antara rezim Kontrak Karya (KK) dan rezim perizinan (IUP/IUPK) menunjukkan perbedaan mendasar dalam pendekatan pemerintah terhadap penerimaan negara:

Rezim Kontrak Karya (KK):

1. Prinsip Fiskal: Umumnya menganut prinsip “*naildown*” atau stabilitas fiskal, di mana tarif pajak dan royalti ditetapkan di awal kontrak dan berlaku tetap sepanjang masa konsesi, terlepas dari perubahan peraturan perundang-undangan di kemudian hari;
2. Pajak Penghasilan: Ketentuan Pajak Penghasilan diatur secara spesifik dalam kontrak, yang bisa berbeda dari ketentuan umum perpajakan nasional yang berlaku;
3. Iuran Tetap & Royalti: Tarif diatur dalam kontrak, bervariasi tergantung pada generasi KK dan tahapan kegiatan, dengan rentang yang telah disepakati;
4. Penerimaan Negara: Kontribusi awal pemerintah dari bentuk kontrak awal sekitar 4-10% dari pendapatan kotor kontraktor, meskipun kemudian meningkat hingga 60% pada bentuk KK yang lebih baru.

Rezim Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK):

1. Prinsip Fiskal: Menganut prinsip “*prevailing law*” atau mengikuti ketentuan perundang-undangan yang berlaku umum, yang berarti tarif pajak dan royalti dapat berubah sewaktu-waktu sesuai dengan kebijakan pemerintah;
2. Pajak Penghasilan Badan: Tarif umum Pajak Penghasilan Badan sebesar 22% berlaku;
3. Iuran Tetap: Dihitung berdasarkan luas wilayah yang dikelola dikalikan tarif yang telah ditetapkan, misalnya USD 2 per hektar untuk eksplorasi dan USD 4 per hektar untuk operasi produksi;
4. Iuran Produksi/Royalti: Tarif bersifat progresif, disesuaikan berdasarkan jenis mineral dan harga acuan mineral (HMA) atau harga acuan batubara (HBA).⁴¹ Untuk IUPK sebagai kelanjutan operasi PKP2B, tarif royalti dan PNBP lainnya diatur secara rinci dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2022;
5. PNBP Lainnya: Termasuk bagian pemerintah pusat sebesar 4% dari keuntungan bersih dan bagian pemerintah daerah sebesar 6% dari keuntungan bersih (yang kemudian dibagi antara pemerintah provinsi, kabupaten/kota penghasil, dan kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang sama) untuk pemegang IUPK kelanjutan operasi KK/PKP2B;
6. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 61/PMK.03/2021: Beleid ini secara khusus mengatur hak dan kewajiban perpajakan bagi pemegang IUP, IUPK, Izin Pertambangan Rakyat (IPR), IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak, atau KK dalam rangka kerja sama di bidang usaha pertambangan mineral;
7. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2022: Regulasi ini secara komprehensif mengatur perlakuan perpajakan dan PNBP di bidang usaha pertambangan batubara, termasuk ketentuan khusus bagi pemegang IUPK sebagai kelanjutan operasi PKP2B.

Pergeseran dari prinsip “*naildown*” ke “*prevailing law*” di bawah rezim IUP/IUPK adalah langkah krusial untuk meningkatkan penerimaan negara. Dengan prinsip “*prevailing law*”, pemerintah memiliki fleksibilitas untuk menyesuaikan tarif pajak dan royalti sesuai dengan kondisi ekonomi makro, fluktuasi harga komoditas global, dan kebutuhan anggaran negara. Ini memungkinkan negara untuk menangkap nilai tambah yang lebih besar dari kenaikan harga komoditas, yang tidak mungkin dilakukan di bawah kekakuan prinsip “*naildown*” KK (Haryono & Chan, 2026). Perubahan ini secara langsung bertujuan untuk mengoptimalkan penerimaan negara dari sektor pertambangan, menjadikannya lebih responsif terhadap dinamika pasar dan kebutuhan pembangunan nasional, serta mengurangi risiko kerugian negara akibat ketidaksesuaian tarif dengan kondisi riil.

Salah satu kewajiban yang paling menantang bagi pemegang Kontrak Karya (KK) yang berkeinginan untuk beralih menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) adalah implementasi kebijakan hilirisasi, yang diwujudkan melalui pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian (smelter) di dalam negeri. Kewajiban ini bukan sekadar formalitas administratif, melainkan merupakan syarat substantif yang mutlak bagi perusahaan untuk memperoleh rekomendasi ekspor konsentrat. Dalam praktiknya, perusahaan yang belum membangun smelter diwajibkan untuk mengubah status KK mereka menjadi IUPK sekaligus menyelesaikan pembangunan fasilitas tersebut dalam batas waktu tertentu, misalnya lima tahun sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017.

Pemerintah menerapkan mekanisme verifikasi independen setiap enam bulan. Jika progres pembangunan smelter tidak mencapai minimal 90% dari target yang ditetapkan, maka rekomendasi ekspor dapat dicabut. Hal ini menegaskan bahwa kepatuhan terhadap kewajiban hilirisasi bukan sekadar persyaratan administratif, tetapi memiliki implikasi operasional yang nyata bagi kegiatan usaha pertambangan.

Selain sanksi operasional, ketidakpatuhan terhadap kewajiban Domestic Market Obligation (DMO), terutama di sektor batubara, menghasilkan mekanisme penerimaan negara yang bersifat non-tradisional, yaitu berupa denda dan/atau dana kompensasi. Data menunjukkan bahwa penerimaan negara dari denda dan kompensasi DMO batubara sangat signifikan; misalnya, pada laporan Kementerian Keuangan tercatat Rp1,83 triliun dari 240 perusahaan. Pengenaan denda ini tidak hanya berfungsi sebagai instrumen fiskal, tetapi juga mencerminkan fungsi ganda kebijakan hilirisasi dan DMO: pertama, sebagai alat pengendalian kebijakan energi nasional untuk memastikan pasokan domestik, dan kedua, sebagai sumber pendapatan fiskal baru yang responsif terhadap ketidakpatuhan investor (Haryadi & Suciyan, 2018).

Dengan demikian, rezim IUPK memperlihatkan fleksibilitas yang lebih besar dibandingkan rezim KK dalam mengintegrasikan kepentingan strategis nasional dengan kepastian fiskal. Mekanisme denda dan kompensasi ini menunjukkan kemampuan regulasi untuk menyeimbangkan tujuan ekonomi, kepatuhan investor, dan kedaulatan energi nasional secara efektif, sekaligus membuka ruang bagi optimalisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang adaptif terhadap dinamika industri pertambangan.

Tabel 1: Perbandingan Rezim Fiskal Utama (Pajak, Royalti, Iuran Tetap) KK vs. IUP/IUPK

Kategori Fiskal	Kontrak Karya (KK)	Izin Usaha Pertambangan (IUP) & Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)	Dasar Utama	Hukum
Prinsip Fiskal	“Naildown” (tarif tetap sepanjang kontrak)	“Prevailing Law” (tarif dapat berubah sesuai peraturan berlaku)	UU No. 4/2009, UU No. 3/2020	
Pajak Penghasilan Badan		Tarif umum 22%	UU No. 7/1983 s.t.d.d. UU No. 7/2021, PP No. 15/2022	
Diatur dalam kontrak, bervariasi	spesifik			

Iuran Tetap (Land Rent)	Tarif diatur dalam kontrak (misal: USD 0.08 - USD 4.00/ha sesuai tahapan)	Dihitung berdasarkan luas wilayah & tarif ditetapkan (misal: USD 2/ha eksplorasi, USD 4/ha operasi produksi)	PP No. 9/2012, PMK 61/PMK.03/2021
Royalti/Iuran Produksi	Tarif diatur dalam kontrak (misal: 13.5% untuk PKP2B lama, bervariasi)	Progresif berdasarkan jenis mineral/batubara dan harga acuan (HMA/HBA). Untuk IUPK kelanjutan operasi PKP2B, tarif rinci diatur dalam PP 15/2022	PP No. 15/2022, PMK 61/PMK.03/2021
PNBP Lainnya (dari Laba Bersih)	Tidak ada ketentuan spesifik di luar	Bagian pemerintah pusat 4% dari keuntungan bersih; Bagian pemerintah daerah 6% dari keuntungan bersih	PP No. 15/2022
	pajak/royalti dalam kontrak awal.	(provinsi 1.5%, kab/kota penghasil 2.5%, kab/kota lain 2%) untuk IUPK kelanjutan operasi KK/PPK2B	
Peraturan Umum Perpajakan	Terkadang dikecualikan atau diatur khusus dalam kontrak.	Berlaku umum sesuai peraturan perundang-undangan	PMK 61/PMK.03/2021

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba) memperkuat posisi dan kontrol negara dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Namun, sejumlah ketentuan dalam UU ini mendapat kritik karena dianggap membatasi ruang partisipasi publik dan berpotensi menimbulkan dampak konstitusional, terutama terkait prinsip keterbukaan dan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya alam. Salah satu ancaman utama terhadap optimalisasi penerimaan negara justru muncul dari kelemahan tata kelola yang membuka peluang praktik korupsi (Al Farisi, 2021).

Kasus-kasus tindak pidana korupsi di sektor pertambangan sering kali berakar pada tumpang tindih (*overlapping*) dalam proses pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP), yang disebabkan oleh ketidakjelasan batas wilayah, minimnya pemetaan Rencana Tata Ruang/Rencana Wilayah (RT/RW), serta kelemahan sistem database yang memadai. Praktik penyalahgunaan kewenangan dan monopoli kekuasaan yang dilakukan untuk kepentingan pribadi atau kelompok korporasi menimbulkan kerugian negara dalam skala besar. Akibatnya, potensi penerimaan yang seharusnya diperoleh dari keunggulan yuridis dan fiskal rezim IUPK tidak dapat terwujud secara maksimal. Dengan demikian, superioritas paradigma hukum IUPK hanya dapat diaktualisasikan apabila disertai reformasi tata kelola yang menyeluruh dan sistematis.

Penegakan kewajiban hilirisasi, khususnya pembangunan fasilitas pengolahan dan pemurnian (smelter), menuntut pengawasan yang ketat dan berkala. Progres pembangunan smelter wajib diverifikasi secara independen setiap enam bulan. Ketidaktegasan dalam penegakan sanksi, seperti pencabutan rekomendasi ekspor bagi perusahaan yang tidak memenuhi target, berpotensi merusak tujuan jangka panjang untuk

optimalisasi penerimaan negara, karena hal ini terkait langsung dengan penciptaan nilai tambah dari komoditas mineral dan batubara.

Selain aspek fiskal, kepatuhan terhadap ketentuan lingkungan juga memegang peranan penting meskipun tidak menghasilkan penerimaan langsung. Peningkatan kepatuhan terhadap jaminan reklamasi, misalnya mencapai 72% pada satu titik data, merupakan indikator bahwa tata kelola sektor pertambangan berjalan baik. Hal ini berimplikasi pada pengurangan risiko beban finansial negara di masa depan, akibat biaya remediasi dan kerusakan lingkungan yang tidak ditanggung oleh perusahaan.

Dengan demikian, penguatan tata kelola, baik melalui kepatuhan fiskal, hilirisasi, maupun kepatuhan lingkungan, merupakan syarat mutlak agar keunggulan rezim IUPK dapat memberikan manfaat optimal bagi negara secara berkelanjutan.

EFEKTIVITAS PERUBAHAN PARADIGMA HUKUM PERTAMBANGAN TERHADAP REALISASI KEBIJAKAN HILIRISASI SEBAGAI UPAYA PENINGKATAN NILAI TAMBAH SUMBER DAYA MINERAL DAN BATUBARA

Perkembangan industri pertambangan mineral dan batubara (Minerba) di Indonesia secara historis sangat dipengaruhi oleh dominasi model Kontrak Karya (KK). Kontrak Karya muncul pada era pasca-1960-an sebagai jawaban atas kebutuhan mendesak akan modal asing dan teknologi pertambangan yang canggih, yang saat itu belum dapat dipenuhi oleh kemampuan finansial dan teknis Pemerintah Indonesia. KK pertama kali diterapkan melalui penandatanganan kontrak antara Pemerintah dan PT Freeport Indonesia (PTFI) pada tahun 1967, yang menandai dimulainya era eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam dengan partisipasi investor asing.

Meskipun memberikan akses terhadap modal dan teknologi, rezim KK memiliki kelemahan struktural yang cukup signifikan. Sebagai kontrak perdata, KK menempatkan Pemerintah Indonesia pada posisi yang setara (*pari passu*) atau bahkan relatif subordinat dibandingkan kontraktor asing, terutama terkait kewenangan regulasi dan mekanisme pengawasan. Dari perspektif fiskal, ketentuan KK menggunakan prinsip *naildown clause*, yang secara hukum “mengunci” aturan perpajakan maupun non-perpajakan sejak saat penandatanganan kontrak. Walaupun mekanisme ini memberikan kepastian investasi bagi investor, hal ini sekaligus membatasi kemampuan negara untuk menyesuaikan instrumen fiskal atau tarif pungutan dalam merespons fluktuasi harga komoditas global maupun perubahan kebijakan fiskal nasional.

Dari sudut pandang filosofis, dominasi KK menimbulkan kontradiksi dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal ini menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak harus berada di bawah penguasaan negara, dengan tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kesenjangan antara prinsip ini dan praktik KK memberikan justifikasi normatif bagi reformasi rezim hukum pertambangan, yaitu pergeseran dari sistem kontraktual yang memberi dominasi investor kepada sistem perizinan administratif yang menegaskan kedaulatan negara. Pergeseran ini menandai transformasi fundamental dalam tata kelola pertambangan Indonesia, di mana negara mengambil peran lebih dominan dalam mengatur, mengawasi, dan mengoptimalkan manfaat ekonomi serta sosial dari sumber daya alam.

Dengan kata lain, sejarah dan praktik KK menunjukkan kebutuhan mendesak untuk memperkuat posisi Pemerintah dalam kerangka hukum pertambangan, agar tujuan strategis nasional, baik dari perspektif ekonomi, fiskal, maupun kedaulatan sumber daya dapat diwujudkan secara efektif dan berkelanjutan. Pergeseran dari kontrak ke izin administratif menjadi langkah penting dalam menyelaraskan tata kelola pertambangan dengan prinsip konstitusional dan aspirasi pembangunan nasional.

Dalam disiplin hukum bisnis kontemporer, hilirisasi bukan sekadar isu sektor, melainkan perwujudan konkret dari state-building berbasis sumber daya. Di Indonesia, mandat hilirisasi mineral dan batubara sebagaimana dikodifikasi dalam UU No. 4 Tahun 2009 dan diperkuat melalui UU No. 3 Tahun 2020, adalah representasi dari upaya negara untuk merestrukturisasi relasi antara pasar, negara, dan sumber daya dari model ekstraktif kolonial ke model industrial nasionalistik.

Secara paradigmatik, hilirisasi mencerminkan transisi dari rezim kontrak berbasis stabilitas jangka panjang menuju rezim hukum publik berbasis fleksibilitas regulatif dan kedaulatan fiskal. Dalam bahasa hukum bisnis, ini adalah transposisi dari *contractual sovereignty* ke *regulatory sovereignty*, di mana negara tidak lagi diposisikan sebagai *co-equal party* dalam perjanjian, melainkan sebagai *supra-party* regulator yang menetapkan arah industrialisasi melalui norma hukum positif dan insentif fiskal (C. M. A. Putri, 2026).

UU Minerba bukan hanya hukum sektor, melainkan adalah hukum pembangunan. Pasal 102–104 UU No. 3/2020 secara eksplisit memuat perintah hukum untuk peningkatan nilai tambah. Namun, perintah hukum ini bukan tanpa kompromi. Diferensiasi antara mineral logam, non-logam, dan batubara dalam bentuk tiered obligation merupakan bentuk respons legal terhadap kompleksitas pasar dan teknologi. Ini adalah bentuk penerapan prinsip *lex mercatoria* dalam sistem hukum nasional: bahwa hukum harus adaptif terhadap struktur pasar dan dinamika investasi global (Yoesry, 2019).

Perbedaan fundamental antara Kontrak Karya (KK) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) terletak pada karakter dan struktur hubungan hukum yang mereka ciptakan antara negara dan investor. Dalam rezim KK, hubungan hukum bersifat horizontal, menempatkan Pemerintah dan kontraktor pada posisi yang setara (*pari passu*). Dari sisi fiskal, ketentuan KK cenderung bersifat kaku karena diterapkan prinsip *nail-down*, yang menegaskan bahwa semua aturan perpajakan dan fiskal yang ditetapkan saat kontrak ditandatangani tetap berlaku sepanjang masa kontrak, tanpa memperhitungkan perubahan hukum atau dinamika pasar. Meskipun mekanisme ini memberikan kepastian investasi bagi pihak swasta, konsekuensinya adalah keterbatasan negara untuk memanfaatkan lonjakan harga komoditas atau *supercycle* global guna meningkatkan penerimaan negara.

Sebaliknya, rezim IUP/IUPK menghadirkan hubungan hukum yang bersifat vertikal, dengan negara memegang otoritas administratif yang superior. Melalui prinsip *prevailing law*, Pemerintah memiliki kapasitas untuk menerapkan regulasi baru secara unilateral, sehingga ketentuan fiskal dapat diperbarui sesuai kondisi hukum dan ekonomi terkini. Mekanisme ini memungkinkan negara untuk merebut kembali sebagian manfaat dari *windfall profits* yang timbul selama periode harga komoditas tinggi, karena negara tidak lagi terikat pada tarif tetap yang rendah seperti pada rezim KK (Arifbillah et al., 2023).

Transisi dari KK ke IUPK memang menimbulkan kekhawatiran mengenai potensi erosi prinsip persetujuan bersama (*mutual consent*) dan kepastian hukum bagi investor, terutama perusahaan dengan investasi skala besar seperti PT Freeport Indonesia (PTFI). Menanggapi kekhawatiran tersebut, Undang-Undang Minerba terbaru mencoba menyeimbangkan kepentingan investor dan kedaulatan negara. Bagi pemegang KK atau Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) yang melakukan transisi ke IUPK, undang-undang menjamin perpanjangan izin operasional, misalnya hingga tahun 2041 bagi PTFI, selama mereka memenuhi persyaratan divestasi dan hilirisasi (Apriyanti, 2025).

Dengan mekanisme tersebut, rezim IUPK menawarkan kepastian hukum yang lebih adaptif dan fleksibel, memungkinkan negara untuk menyesuaikan kebijakan sesuai kebutuhan nasional, tanpa mengorbankan kepastian operasional bagi investor. Pendekatan ini mencerminkan keseimbangan yang lebih adil dan efisien antara hak dan kewajiban kedua belah pihak, berbeda dengan rezim KK yang bersifat kaku dan kurang responsif terhadap perubahan ekonomi maupun kebijakan publik. Secara keseluruhan, era

IUPK menandai pergeseran paradigmatis dalam pengelolaan pertambangan Indonesia, dari model kontraktual yang menekankan kepastian bagi investor menuju sistem perizinan yang menegaskan kedaulatan negara dan optimalisasi manfaat publik. Namun demikian, ketika kita mengkaji insentif fiskal seperti royalti 0% untuk hilirisasi batubara atau jaminan perpanjangan IUPK hingga cadangan habis, muncul pertanyaan kritis: apakah insentif tersebut fiscally justifiable dan konsisten dengan prinsip keadilan antar-generasi (*intergenerational equity*)? Jika kebijakan fiskal lebih berpihak pada modal daripada negara, maka hilirisasi justru berisiko menjadi alat redistribusi terbalik dari negara kepada korporasi.

Paradoks hilirisasi terletak pada tension antara tujuan makro (kedaulatan energi, substitusi impor, transformasi industri) dan biaya mikro (kerusakan lingkungan, konflik sosial, serta kehilangan penerimaan jangka pendek). Dalam konteks nikel, Indonesia memang berhasil meningkatkan nilai ekspor dari USD 1,1 miliar menjadi USD 33 miliar. Namun, peningkatan nilai ekonomi ini diiringi oleh krisis lingkungan dan ketergantungan investasi asing, khususnya dari entitas Tiongkok, yang menimbulkan pertanyaan: apakah kita sedang membangun industri nasional, atau memperkuat kolonialisme model baru dalam bentuk *resource enclave*?

Hilirisasi dalam konteks industri pertambangan berfokus pada penciptaan nilai tambah yang nyata, yang dapat dipahami sebagai selisih antara harga komoditas mentah baik bijih (ore) maupun konsentrat dengan harga produk hilir atau turunannya, seperti Ferronickel (FeNi), *Mixed Hydroxide Precipitate* (MHP), Alumina, maupun Katoda Tembaga. Keberhasilan kebijakan hilirisasi tidak hanya diukur pada tahap *primary processing*, yakni pengolahan bijih menjadi produk antara, tetapi juga harus dilanjutkan hingga tahap *secondary* dan *tertiary processing*, yang mencakup pengembangan industri komponen dan rekayasa inovasi. Pendekatan ini memastikan seluruh manfaat ekonomi dari mineral strategis tetap terakumulasi di dalam negeri, sehingga memberikan kontribusi signifikan terhadap pembangunan industri nasional dan pertumbuhan ekonomi lokal.

Secara konseptual, strategi hilirisasi ini mencerminkan pergeseran paradigma dalam geopolitik mineral global. Indonesia, melalui kebijakan peningkatan nilai tambah, berupaya mengamankan mineral kritis secara strategis, sejajar dengan langkah-langkah yang diambil oleh negara-negara maju. Contohnya, Undang-Undang Pengurangan Inflasi (*Inflation Reduction Act*) Amerika Serikat dan Undang-Undang Mineral Mentah Kritis (*Critical Raw Materials Act*) Uni Eropa menegaskan perlunya pengendalian dan pemanfaatan sumber daya mineral strategis sebagai instrumen keamanan ekonomi dan geopolitik. Kebijakan hilirisasi Indonesia, dalam perspektif ini, tidak sekadar instrumen ekonomi domestik, tetapi juga merupakan respons global yang diakui secara luas terhadap kebutuhan untuk melindungi dan mengelola sumber daya mineral strategis secara berkelanjutan dan terkontrol.

Dengan demikian, hilirisasi bukan hanya sekadar kebijakan industrial, melainkan juga strategi nasional yang selaras dengan praktik global, menegaskan peran negara dalam memastikan bahwa pengelolaan sumber daya mineral memberikan manfaat ekonomi maksimal, memperkuat kedaulatan industri, dan memposisikan Indonesia sebagai aktor penting dalam rantai pasok mineral global.

Landasan hukum kebijakan hilirisasi di Indonesia dibangun secara hierarkis dan progresif, mulai dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 hingga peraturan pelaksanaannya. Kewajiban bagi perusahaan untuk melakukan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri secara eksplisit diatur dalam UU No. 3/2020 dan dijabarkan lebih rinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 mengenai pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara. Implementasi hilirisasi terutama diwujudkan melalui kebijakan larangan ekspor bijih mentah. Sejak awal 2020, larangan ekspor bijih nikel diterapkan secara ketat, dan kebijakan serupa diberlakukan bagi bijih bauksit mulai Juni 2023. Peraturan larangan ekspor ini disusun melalui sejumlah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

yang bersifat *ad hoc* dan spesifik, mencerminkan dinamika regulasi yang intensif serta penyesuaian konstan dalam implementasi kebijakan hilirisasi (Santoso et al., 2023).

Dalam hal mekanisme penegakan, UU No. 3/2020 Pasal 170A menetapkan batas akhir pembangunan smelter bagi pemegang IUP/IUPK hingga 10 Juni 2023. Pelanggaran terhadap ketentuan ini menimbulkan sanksi administratif, termasuk peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan usaha, atau pencabutan izin. Selain itu, perusahaan yang masih diperkenankan melakukan ekspor selama periode perpanjangan diwajibkan membayar denda yang diatur oleh Menteri Keuangan, yang sekaligus berfungsi meningkatkan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) (Ananda & Wahyuni, 2024).

Meski batas waktu telah ditetapkan secara yuridis, Pemerintah memberikan relaksasi ekspor bagi beberapa komoditas strategis, seperti konsentrat tembaga (PT Freeport Indonesia dan PT Amman Mineral Industri) serta bijih besi, timbal, dan seng, hingga Mei 2024. Langkah pragmatis ini dipicu oleh potensi kerugian penerimaan negara yang sangat besar, diperkirakan mencapai \$4,67 miliar pada 2023 dan \$8,17 miliar pada 2024 untuk tembaga, serta risiko hilangnya lapangan kerja bagi sekitar 22.250 pekerja. Relaksasi diberikan dengan ketentuan bahwa perusahaan harus menunjukkan kemajuan signifikan dalam pembangunan smelter, misalnya, progres mekanikal minimal 90% dan tetap membayar bea keluar atau denda keterlambatan.

Mekanisme ini diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri ESDM No. 6 Tahun 2024 dan perubahannya pada 2025. (Purwaningsih & Diyani, n.d.)

Kebijakan relaksasi ini sekaligus menimbulkan dilema yuridis. Pengecualian ekspor, meskipun dimaksudkan untuk menghindari kerugian ekonomi jangka pendek, secara substantif melemahkan ketegasan UU No. 3/2020. Prinsip hukum yang seharusnya bersifat mengikat dan menegaskan kewajiban perusahaan menjadi lebih lunak di bawah tekanan fiskal dan kebutuhan investasi (Redi et al., 2021). Realitas ini berpotensi menciptakan preseden negatif, di mana operator tambang mungkin menyimpulkan bahwa penundaan investasi *smelter* dapat ditoleransi selama mereka menunjukkan progres tertentu dan membayar denda atau bea keluar (Hyldmo et al., 2025). Akibatnya, efektivitas sanksi sebagai *deterrent effect*, yang telah diatur dalam PP 96/2021, menjadi berkurang, sehingga menimbulkan kerentanan dalam penegakan hukum hilirisasi dan melemahkan tujuan jangka panjang dari kebijakan peningkatan nilai tambah mineral dalam negeri. (Lala & Kosim, 2025)

Salah satu tantangan paling signifikan dalam implementasi hilirisasi, khususnya pada komoditas nikel, muncul justru dari keberhasilan produksi itu sendiri. Lonjakan pasokan nikel dari Indonesia ke pasar global telah menjadi salah satu faktor utama di balik anjloknya harga nikel dunia, yang tercatat mencapai level terendah sejak April 2021 (D. H. Putri, 2025). Keberhasilan kuantitatif ini, meskipun menunjukkan pencapaian target produksi, secara simultan menimbulkan kegagalan kualitatif dalam menjaga stabilitas harga komoditas. Situasi ini mendapat kritik karena dianggap sebagai kebijakan yang cenderung agresif (*reckless*) (Prasetiani et al., 2024). Penurunan harga nikel di bawah rata-rata dekade terakhir menekan margin keuntungan smelter, khususnya jenis *Rotary Kiln-Electric Furnace* (RKEF), sehingga meningkatkan risiko berhentinya investasi atau bahkan runtuhnya industri terkait. Fenomena oversupply global ini semakin diperparah dengan adopsi teknologi baterai yang tidak menggunakan nikel, seperti Lithium Iron Phosphate (LFP), yang berpotensi menempatkan Indonesia pada jebakan *Resource Curse*, di mana kekayaan sumber daya alam yang melimpah justru menjadi ancaman bagi stabilitas ekonomi jangka panjang. Tekanan harga dan isu keberlanjutan ini memunculkan argumen untuk memberlakukan moratorium pembangunan smelter RKEF, sebagai langkah strategis untuk mengendalikan pasokan dan mendorong investasi pada rantai nilai yang lebih tinggi.

Selain tantangan pasar, aspek lingkungan, sosial, dan tata kelola (ESG) juga menjadi isu krusial. Dari sisi lingkungan dan teknologi, kerangka hukum yang berlaku saat ini dinilai tidak konsisten dan kurang efektif dalam mencegah polusi serta kerusakan ekologis akibat tekanan percepatan hilirisasi. Untuk itu, industri smelter perlu beralih atau meningkatkan efisiensi teknologi RKEF agar lebih rendah emisi, atau mengadopsi teknologi HPAL (*Hydrochemical Processing of Laterite*) untuk memanfaatkan bijih limonit yang sebelumnya terbuang. Komitmen terhadap pemanfaatan energi bersih juga menjadi keharusan untuk memenuhi standar keberlanjutan dan tanggung jawab ESG.

Dari sisi tata kelola, meskipun larangan ekspor bijih nikel telah diterapkan, praktik ekspor ilegal masih marak terjadi (Santoso et al., 2023). Hal ini menunjukkan lemahnya pengawasan hukum dan kesiapan pasar domestik, menciptakan distorsi harga yang mendorong pengusaha mencari pendanaan operasional di luar mekanisme pasar resmi. Fenomena ini menunjukkan bahwa tujuan hilirisasi untuk menciptakan nilai tambah secara legal terancam oleh kelemahan tata kelola, sehingga menimbulkan risiko terhadap efektivitas kebijakan nasional.

Konteks hukum internasional juga menambah kompleksitas. Kebijakan larangan ekspor bijih nikel yang diterapkan Indonesia telah digugat oleh Uni Eropa melalui *World Trade Organization* (WTO) (Nursyabani & Kabir, 2023). Meski hal ini dipandang sebagai tantangan terhadap kedaulatan sumber daya nasional, kasus tersebut menyoroti bahwa instrumen larangan ekspor total dapat bertentangan dengan aturan perdagangan internasional. Selain itu, Dana Moneter Internasional (IMF) meminta Pemerintah Indonesia untuk mempertimbangkan penghapusan pembatasan ekspor secara bertahap dan menghindari perluasan larangan ke komoditas lain. Tekanan dari lembaga internasional ini menekankan perlunya evaluasi ulang terhadap instrumen larangan ekspor, mendorong Indonesia untuk beralih ke mekanisme yang lebih sesuai dengan prinsip perdagangan multilateral, seperti pengenaan bea keluar progresif atau persyaratan pengolahan domestik yang lebih adaptif dan fleksibel (Hasan, 2024).

Kasus PT. Vale Indonesia memperlihatkan alternatif: hilirisasi yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan melalui pendekatan green mining. Namun ini masih menjadi pengecualian, bukan norma. Sebaliknya, hilirisasi batubara seperti proyek DME oleh PT Bukit Asam menghadapi tantangan keekonomian yang nyata: biaya tinggi, resiko teknologi, dan insentif yang justru menggerus penerimaan negara (Rp33,8 triliun/tahun). Dalam konteks ini, negara harus memastikan bahwa insentif fiskal tidak menjadi bentuk legalisasi rent transfer kepada korporasi atas nama industrialisasi.

Jika dilihat dari kerangka law and development, kebijakan hilirisasi harus dibaca sebagai bagian dari rekayasa struktur ekonomi nasional dari eksportir bahan mentah menuju negara industri berbasis nilai tambah. Namun keberhasilan transformasi ini tidak cukup hanya melalui hukum formal atau narasi nasionalistik. Diperlukan kapasitas institusional untuk menegakkan regulasi, mengatur insentif dengan presisi fiskal, dan memastikan partisipasi publik serta akuntabilitas lingkungan.

Dengan kata lain, hilirisasi harus diposisikan bukan hanya sebagai kebijakan teknokratik, tetapi sebagai strategi hukum pembangunan yang holistik: menggabungkan kepentingan fiskal, kehati-hatian lingkungan, integritas kelembagaan, dan keadilan sosial. Dalam kerangka inilah, hukum pertambangan harus bergeser dari sekadar perizinan administratif menjadi kerangka *governance* yang mampu mengorkestrasi transformasi ekonomi nasional sebuah transformasi yang tidak hanya menciptakan keuntungan, tetapi juga *value* (Tinambunan et al., 2025).

CONCLUSION

Pergeseran dari rezim Kontrak Karya (KK) menuju Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin

Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) bukan sekadar perubahan administratif, melainkan refleksi dari transformasi mendasar dalam state-market relations di sektor ekstraktif. Negara tidak lagi bertindak sebagai mitra kontraktual yang sejajar, melainkan sebagai otoritas normatif dengan *regulatory leverage* untuk merumuskan arah pembangunan berbasis sumber daya alam. Dalam kerangka ini, rezim hukum pertambangan telah bergeser dari *contractual fixity* menuju *regulatory dynamism* yang memungkinkan negara menyesuaikan kebijakan fiskal, lingkungan, dan industrial secara lebih strategis dan adaptif.

Hilirisasi dijadikan sebagai instrumen utama dalam rekayasa ulang struktur ekonomi nasional dari commodity trap menuju value added economy. Namun, keberhasilan hilirisasi tidak dapat direduksi semata pada capaian nilai ekspor atau volume investasi. Yang lebih mendasar adalah apakah transformasi ini mampu menciptakan tata kelola yang inklusif, berkelanjutan, dan menjamin distribusi nilai tambah yang adil antar generasi. Dalam paradigma hukum bisnis, keberhasilan kebijakan publik harus diukur tidak hanya dari *economic efficiency*, tetapi juga dari institutional *legitimacy* dan *intergenerational justice*.

Rekomendasi kebijakan seperti harmonisasi regulasi, diferensiasi strategi per komoditas, dan penguatan instrumen fiskal adaptif adalah langkah menuju konsistensi normatif antara hukum dan tujuan pembangunan. Namun, keberlanjutan hilirisasi akan sangat ditentukan oleh kapasitas negara dalam mengintegrasikan aspek hukum, teknologi, lingkungan, dan sosial ke dalam kerangka tata kelola yang koheren. Dengan kata lain, hilirisasi bukan sekadar soal insentif atau kewajiban, tetapi soal bagaimana hukum digunakan sebagai alat untuk merekayasa masa depan ekonomi bangsa, di mana sumber daya tidak hanya dieksploitasi, tetapi dimobilisasi untuk pembangunan berkeadilan dan berkelanjutan.

REFERENCES

- Abdurofiq, A., & Kusumawardhana, I. (2024). Bending The Golden Giant: Indonesia's Bargaining Power for Nationalized Control Over PT. Freeport Indonesia. *Journal of Governance*, 9(3).
- Al Farisi, M. S. (2021). Desentralisasi Kewenangan Pada Urusan Pertambangan Mineral Dan Batubara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020. *Jurnal Ilmiah Ecosystem*, 21(1), 20–31.
- Ananda, P., & Wahyuni, R. N. T. (2024). Dampak Kebijakan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Terhadap Ekspor Nikel Olahan. *Seminar Nasional Official Statistics*, 2024(1), 173–182.
- Apriyanti, E. K. (2025). Pergeseran Paradigma Hukum Investasi Internasional: Menyeimbangkan Perlindungan Foreign Direct Investment (FDI) dengan Kedaulatan Regulasi Negara dalam Konteks Reformasi Perjanjian Indonesia Pasca-BIT. *Media Hukum Indonesia (MHI)*, 3(4).
- Arifbillah, K., Santoso, R. A., Yolanda, V., & Wijaya, S. (2023). Urgensi Penerapan Windfall Profit Tax Atas Komoditas Batu Bara Di Indonesia. *Educoretax*, 3(1), 56–71.
- Beyer, V. (2024). International investment agreements and the global minimum tax: of treaty troubles and investment incentives. *Journal of International Economic Law*, 27(2), 241–258.
- Candra, A. B. (2022). Implications of Changing the Terminology of a Contract of Work to a Mining Business Permit for Mineral and Coal Mining. *Journal of Law and Legal Reform*, 3(2), 215–242.
- 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. *CCER*, 41.
- Friska, R. (2025). Building a Sustainable Mining Governance Model Through Decentralization Performance and Governance Transformation in Indonesia. *International Journal of Sustainable Development & Planning*, 20(6).
- Haryadi, H., & Suciyanti, M. (2018). Analisis perkiraan kebutuhan batubara untuk industri domestik tahun

- 2020-2035 dalam mendukung kebijakan domestic market obligation dan kebijakan energi Nasional. *Jurnal Teknologi Mineral dan Batubara*, 14(1), 59–73.
- Haryono, H., & Chan, J. (2026). An Analysis of Tax Court Decisions in Branch Profit Tax (BPT) Disputes in the Oil and Gas Sector Related to Production Sharing Contracts (PSCs) Toward Legal Certainty in Indonesia. *Journal of Social Research*, 5(4), 1409–1433.
- Hasan, M. A. (2024). *Implikasi Putusan WTO tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Terhadap Hilirisasi Industri Bijih Nikel*. Universitas Islam Indonesia.
- Hikam, B. A. A. (2025). HARMONISASI DAN KEPASTIAN HUKUM REGULASI SEBAGAI UPAYA EFEKTIVITAS HILIRISASI MINERAL DI INDONESIA. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 14(1).
- Hyldmo, H. da S., Wardhani, I. S., Kurniawan, N. I., Cahayati, D. D., Rye, S. A., & Vela-Almeida, D. (2025). Urgent transition, urgent extraction? Global decarbonization, national governance, and local impacts in the Indonesian nickel industry. *Environmental Research Letters*, 20(5), 54003.
- Kartikasari, F. I. (2025). Strategi regulasi untuk mendorong hilirisasi pertambangan yang berwawasan lingkungan regulatory strategies to promote environmentally sustainable mining downstream. *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 14(1).
- Lala, A., & Kosim, K. (2025). Effectiveness of Criminal Sanctions Enforcement against Environmental Pollution by Industrial Corporations in Indonesia: Efektivitas Penegakan Sanksi Pidana atas Pencemaran Lingkungan oleh Korporasi Industri di Indonesia. *Journal of Society and Development*, 5(1), 37–43.
- Licensing Policy on Mineral and Coal Mining in the Concept of Division of Authority. (2022). *Pandecta Research Law Journal*, Vol 17, No 2 (2022): December, 189–197. <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta/article/view/31653/1388> 8
- Mhd, H. P. (2025). *ANALISIS YURIDIS PERUBAHAN KONTRAK KARYA (KK) MENJADI IZIN USAHA PERTAMBANGAN KHUSUS (IUPK) DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2020 TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA*. Universitas Malikussaleh.
- Muhdar, M., Simarmata, R., & Nasir, M. (2023). Legal policy preference for coal mining over other land use alternatives jeopardizes sustainability in Indonesia. *Journal of Land Use Science*, 18(1), 395–408.
- Nasir Gintu, M., Bakker, L. G. H., & van Meijl, A. H. M. (2022). *Coal mining governance in Indonesia: Legal uncertainty and contestation*.
- Nefi, A., Malebra, I., & Ayuningtyas, D. P. (2018). Implikasi Keberlakuan Kontrak Karya Pt. Freeport Indonesia Pasca Undang-Undang No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1), 137.
- Nursyabani, N., & Kabir, S. F. (2023). Implikasi Hukum Sengketa Indonesia dengan Uni Eropa dalam Kasus Larangan Ekspor Bijih Nikel Berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional (GATT-WTO). *Bandung Conference Series: Law Studies*, 3(1), 629–636.
- Pawestri, W. D., Salim, K. A., & Aditya, K. L. S. (2025). Imposition of Zero Percent Royalty for Mining Companies Increasing the Added-Value of Coal in Indonesia. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 13(3), 759–778.
- Prasetyani, D. N., Anindya, H. F., & Yoshe, A. S. (2024). Strategi menghadapi middle income trap: Dampak hilirisasi mineral terhadap pendapatan negara Indonesia era Joko Widodo. *Indonesia Foreign Policy Review*, 11(1), 37.
- Purwaningsih, D., & Diyani, T. (n.d.). *Law and Sovereignty of the State in the Renegotiation of Freeport Contracts in Papua*.

- Putri, C. M. A. (2026). FDI Stabilization Clauses Post-Omnibus: Balancing State Control and Renewable Energy Investor Protection. *Journal of State Public Policy*, 1(3), 97–116.
- Putri, D. H. (2025). Tantangan dan Peluang Hilirisasi Pertambangan Komoditas Mineral Batubara Menuju Indonesia Emas 2045: Evaluasi Penegakan Hukum dan Penataan Administrasi Perizinan Tambang. *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 14(1).
- Redi, A., & Marfungah, L. (2021). Perkembangan kebijakan hukum pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. *Undang: Jurnal Hukum*, 4(2), 473–506.
- Redi, A., Santiago, F., Rumadan, I., & Hoesein, Z. A. (2021). *Indonesia The Mining Law Review Telaah Atas Kebijakan Hukum Pertambangan Di Indonesia Pasca Perubahan UU Mineral Dan Batu Bara*. Deepublish.
- Salim, H. S. (2022). Model Pengelolaan Pertambangan Di Indonesia. *Jurnal Risalah Kenotariatan*, 3(1).
- Santoso, R. B., Moenardy, D. F., Muttaqin, R., & Saputera, D. (2023). Pilihan Rasional Indonesia dalam Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel. *Indonesian Perspective*, 8(1), 154–179.
- Sjahboeddin, B., Harjono, D. K., Nainggolan, B., & Simatupang, D. P. (2025). REGULATION ON INCREASING ADDED VALUE OF NICKEL AND MINERAL MINING BUSINESS OPPORTUNITIES AND CHALLENGES IN INDONESIA. *Indonesian Mining Journal*, 28(2), 131–146.
- Soekanto, S. (2006). Pengantar penelitian hukum. (No Title).
- Sudaryat, S. (2024). Hilirization Obligations for Mining Companies with Contract of Works Status In Indonesian Positive Law. *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 4(1), 141–158.
- Sumartono, S., & Redi, A. (2025). The Impact of Regulatory Changes on Foreign Investment in the Transition from Contracts of Work and Coal Mining Venture Agreements to Special Mining Business Licenses. *Asian Journal of Social and Humanities*, 3(10), 1782–1794.
- Tinambunan, H. S. R., Hadiyantina, S., Kusumaningrum, A., & Tajudin, A. A. (2025). Recentralization of Mining Licensing Authority and Its Impact on Local Autonomy in Indonesia. *Jurnal Suara Hukum*, 7(2), 520–539.
- Yoesry, E. (2019). Divestasi PT. Freeport Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(1), 160.
- Yu, C. (2025). Disentangling legal stability from legitimate expectations: Towards greater deference to regulatory changes in renewable energy transition policies in investment arbitration. *World Trade Review*, 24(1), 101–119.
- Yurista, A. P., Widyaningtyas, R. S., & Hasani, A. A. (2020). MENILIK REZIM PENGELOLAAN TAMBANG FREEPORT DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT: PERPANJANGAN KONTRAK KARYA ATAU PERALIHAN KE REZIM PERIZINAN? *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 50(3), 719–737.