

BAB III

PENGATURAN PERTAMBANGAN DAN KETERLIBATAN SWASTA DALAM PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA DI INDONESIA

3.1 Konsep Hak Menguasai Negara dalam Pengelolaan Pertambangan

Pemahaman mengenai konsep penguasaan pertambangan mineral dan batubara dalam hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kerangka konstitusional yang menjadi fondasi normatif pengelolaan sumber daya alam. Sebelum menganalisis mekanisme keterlibatan pihak swasta dalam sektor pertambangan, perlu terlebih dahulu dipahami secara mendalam bagaimana hukum Indonesia mengonstruksikan relasi antara negara, rakyat, dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah yurisdiksinya. Konstruksi normatif tersebut berakar pada ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang dioperasionisasikan melalui teori Hak Menguasai Negara dan ditegaskan lebih lanjut melalui serangkaian tafsir Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

3.1.1 Dasar Konstitusional Pengelolaan Pertambangan

Pengelolaan sumber daya alam, termasuk mineral dan batubara, memiliki landasan konstitusional yang kuat dan tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Landasan tersebut terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menjadi pilar fundamental tata kelola ekonomi dan sumber daya alam nasional. Pasal 33 UUD 1945 secara keseluruhan mengatur prinsip-prinsip perekonomian nasional yang bersifat kerakyatan dan menolak mekanisme pasar bebas yang individualistik (Arizona 2011, 258). Seluruh kebijakan pertambangan yang ditetapkan oleh negara haruslah berakar pada mandat konstitusional yang tertuang dalam pasal tersebut.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*" Ketentuan ini mengandung dua elemen yang tidak dapat dipisahkan: pertama, penguasaan negara atas sumber daya alam; dan kedua, pemanfaatannya untuk kemakmuran

rakyat. Mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia secara konstitusional merupakan objek dari penguasaan negara tersebut (Nalle 2012, 474). Landasan ini menjadi pijakan utama bagi seluruh regulasi di bidang pertambangan mineral dan batubara.

Makna frasa "dikuasai oleh negara" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 telah menjadi perdebatan akademis yang panjang. Mohammad Hatta, sebagai arsitek utama Pasal 33 UUD 1945, menjelaskan bahwa frasa tersebut tidak berarti negara harus menjadi pengusaha atau ordernemer secara langsung. Kekuasaan negara lebih tepat dimaknai sebagai kewenangan untuk membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, serta peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal (Ilmar 2012, 55). Pemahaman ini menjadi kunci untuk memahami hubungan antara negara dan sektor swasta dalam pengelolaan sumber daya alam, termasuk pertambangan.

Panitia Keuangan dan Perekonomian BPUPKI yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian "dikuasai oleh negara" dalam tiga pokok: (1) Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat; (2) semakin besar suatu perusahaan dan semakin banyak orang yang menggantungkan hidupnya, maka semakin penting penguasaan negara terhadapnya; serta (3) dalam hal-hal yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak, harus dilaksanakan oleh negara sendiri (Hayati 2015, 36). Dengan demikian, penguasaan negara bersifat proporsional dan fungsional sesuai dengan tingkat strategis suatu sektor.

Tujuan penguasaan negara atas sumber daya alam sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah untuk mewujudkan "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Tujuan ini bukan sekadar deklarasi normatif, melainkan merupakan tolak ukur konstitusional yang harus digunakan untuk mengevaluasi setiap kebijakan pertambangan yang dikeluarkan oleh negara. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya menegaskan bahwa seluruh kebijakan pengelolaan sumber daya alam, termasuk pertambangan, harus selalu dikembalikan kepada ukuran kemakmuran rakyat ini (Mahkamah

Konstitusi RI, Putusan Nomor 002/PUU-I/ 2003). Ukuran tersebut meliputi pemanfaatan sumber daya alam bagi seluruh rakyat, baik generasi kini maupun generasi mendatang.

Hubungan antara Pasal 33 UUD 1945 dengan pengelolaan pertambangan diperkuat melalui berbagai peraturan perundang-undangan pelaksana yang lahir pasca kemerdekaan dan pasca reformasi. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan menjadi landasan hukum awal, yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU Minerba). UU Minerba tersebut telah beberapa kali diubah, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, dilanjutkan dengan penyesuaian dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beserta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, dan yang terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Salim HS 2014, 18). Rangkaian regulasi ini merupakan penjabaran konkret dari amanat Pasal 33 UUD 1945 dalam konteks sektor pertambangan nasional, dan sepanjang uraian pada bab ini, rujukan "UU Minerba" dimaksudkan sebagai UU Nomor 4 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 2 Tahun 2025 tersebut, kecuali dinyatakan secara khusus mengenai redaksi pasal pada versi perubahan tertentu.

3.1.2 Konsep Hak Menguasai Negara (HMN)

Hak Menguasai Negara (HMN) merupakan konsep hukum yang lahir dari interpretasi terhadap Pasal 33 UUD 1945 dan menjadi fondasi pengaturan hubungan antara negara dengan sumber daya alam di Indonesia. HMN bukan sekadar hak biasa, melainkan merupakan kewenangan konstitusional negara yang bersumber dari kedaulatan rakyat untuk menguasai dan mengelola kekayaan alam demi kepentingan seluruh rakyat Indonesia (Hayati 2019, 770). Konsep ini memiliki dimensi hukum publik yang kuat dan tidak dapat dipahami dalam kerangka hukum privat semata.

Secara konseptual, HMN berbeda secara fundamental dari hak milik negara (*staatsdomein*). Hak milik negara merujuk pada kepemilikan negara atas suatu benda dalam pengertian hukum perdata, sedangkan HMN bersifat publik dan berdimensi konstitusional. Dalam HMN, negara bertindak sebagai penguasa yang memiliki kewenangan mengatur, mengurus, dan mengawasi sumber daya alam demi kepentingan publik, bukan sebagai pemilik dalam pengertian keperdataan (Mawuntu 2012, 9). HMN dengan demikian tidak mengandung konsep pemilikan dalam arti perdata, melainkan penguasaan dalam dimensi hukum publik yang bersumber dari kedaulatan rakyat.

Dasar yuridis HMN bersumber langsung dari Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Ketentuan ini dijabarkan dalam berbagai undang-undang sektoral, termasuk UU Minerba, yang mengimplementasikan penguasaan negara melalui sistem perizinan, pengaturan, dan pengawasan. Sebagaimana ditegaskan Salim HS, hukum pertambangan pada hakikatnya adalah keseluruhan kaidah hukum yang mengatur kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian dan mengatur hubungan hukum antara negara dengan orang dan/atau badan hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian (Salim HS 2012, 8). Rumusan ini menunjukkan bahwa HMN menjiwai seluruh norma hukum pertambangan di Indonesia.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 memberikan penafsiran otoritatif atas makna "dikuasai oleh negara" yang menjadi fondasi HMN. MK menegaskan bahwa pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan negara dalam arti luas yang bersumber dari konsep kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud (Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 002/PUU-I/ 2003). Dengan kata lain, negara bertindak sebagai representasi kolektif rakyat dalam mengelola sumber daya alam nasional.

Putusan MK tersebut juga menegaskan tiga prinsip penting terkait HMN yang relevan bagi penelitian ini. Pertama, negara tidak harus mengusahakan sendiri seluruh sumber daya alam, melainkan dapat melibatkan pihak lain termasuk swasta. Kedua, negara tetap memegang kendali dan kontrol atas pengelolaan sumber daya alam meskipun melibatkan pihak lain. Ketiga, seluruh pengelolaan sumber daya alam harus selalu ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagai tujuan akhir (Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 002/PUU-I/ 2003). Ketiga prinsip inilah yang menjadi landasan konstitusional bagi sistem keterlibatan swasta dalam pengelolaan pertambangan Indonesia.

3.1.3 Fungsi Negara dalam Pengelolaan Pertambangan

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 telah menegaskan bahwa HMN dijalankan oleh negara melalui empat fungsi utama yang saling melengkapi. Keempat fungsi tersebut adalah fungsi pengaturan (*regelendaad*), fungsi pengurusan (*bestuursdaad*), fungsi pengelolaan (*beheersdaad*), dan fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Keempat fungsi ini merupakan instrumen yang digunakan negara untuk memastikan bahwa penguasaan atas sumber daya alam, termasuk pertambangan, dapat diwujudkan secara efektif dan terarah sesuai tujuan konstitusional (Hayati 2019, 770). Pemahaman atas keempat fungsi ini sangat penting untuk memahami bagaimana negara berinteraksi dengan pihak swasta dalam pengelolaan pertambangan.

Fungsi pengaturan (*regelendaad*) adalah kewenangan negara untuk membuat kebijakan (*beleid*) dan peraturan perundang-undangan yang mengatur seluruh aspek kegiatan pertambangan. Fungsi ini dijalankan oleh pemerintah bersama lembaga legislatif yang berwenang menetapkan norma-norma hukum pertambangan, mencakup siapa yang berhak melakukan kegiatan pertambangan, persyaratan yang harus dipenuhi, hak dan kewajiban para pihak, serta sanksi bagi pelanggar (Hayati 2019, 770). Melalui fungsi *regelendaad*, negara menentukan seluruh kerangka normatif yang harus dipatuhi oleh semua pelaku usaha pertambangan tanpa pengecualian.

Wujud nyata dari fungsi pengaturan ini adalah ditetapkannya UU Minerba, berikut seluruh peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2025. Melalui regulasi ini, negara menetapkan standar teknis, lingkungan hidup, keselamatan kerja, dan finansial yang harus dipenuhi oleh seluruh pemegang izin pertambangan, baik BUMN, BUMD, maupun badan usaha swasta (Redi 2016, 403). Dengan demikian, meskipun negara membuka ruang bagi keterlibatan swasta, negara tetap menentukan semua aturan mainnya secara sepihak melalui fungsi pengaturan ini.

Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) adalah kewenangan negara untuk mengurus dan mengelola kepentingan publik terkait sumber daya alam, termasuk melalui pemberian izin kepada pihak-pihak yang ingin melakukan kegiatan usaha pertambangan. Fungsi ini dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai instrumen administratif, terutama pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) (Hayati 2019, 770). Melalui fungsi *bestuursdaad* inilah negara memiliki kendali langsung atas siapa yang diperbolehkan mengakses dan mengeksploitasi sumber daya mineral dan batubara di wilayah hukum pertambangan Indonesia.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Minerba, kewenangan perizinan IUP untuk mineral logam dan batubara dipusatkan sepenuhnya kepada Menteri ESDM (Pasal 35 UU Minerba). Sentralisasi kewenangan perizinan ini merupakan manifestasi dari upaya negara untuk mempertegas penguasaan dan kendali pusat atas akses terhadap sumber daya mineral dan batubara nasional. Perlu dicatat bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 menambahkan satu ayat baru pada Pasal 35, yakni ayat (5), yang mempertegas bahwa pemberian Perizinan Berusaha di bidang pertambangan mengikuti sistem Perizinan Berusaha terintegrasi secara elektronik (*Online Single Submission*) yang dikelola oleh Pemerintah Pusat. Penambahan ayat ini

semakin mengukuhkan bahwa perizinan dalam sistem pertambangan sesungguhnya merupakan instrumen utama negara untuk menjalankan HMN, karena melalui izin itulah negara menentukan siapa yang boleh dan tidak boleh melakukan kegiatan pertambangan (Saleng 2004, 87).

Fungsi Pengelolaan (*Beheersdaad*) adalah kewenangan negara untuk mendayagunakan sumber daya alam guna kepentingan kemakmuran rakyat, baik melalui mekanisme kepemilikan saham maupun melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau badan hukum milik negara sebagai instrumen kelembagaan (Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 002/PUU-I/ 2003). Melalui instrumen BUMN inilah negara dapat secara langsung mengelola dan mendayagunakan penguasaannya atas sumber daya mineral dan batubara untuk tujuan kemakmuran rakyat.

Dalam sektor pertambangan mineral dan batubara, fungsi *beheersdaad* ini diwujudkan melalui keberadaan PT Aneka Tambang Tbk (Antam), PT Bukit Asam Tbk (PTBA), PT Freeport Indonesia (pasca divestasi), dan berbagai perusahaan tambang BUMN lainnya yang beroperasi di berbagai wilayah Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 secara tegas memperkuat peran BUMN dalam pengelolaan pertambangan sebagai salah satu materi muatan baru yang ditambahkan, dengan menempatkan BUMN sebagai pihak pertama yang diprioritaskan dalam pemberian akses terhadap wilayah pertambangan (Pasal 51 ayat (1) UU Minerba). Prioritas ini mencerminkan bahwa negara lebih mengedepankan pengelolaan sumber daya alam oleh instrumen miliknya sendiri daripada oleh pihak swasta.

Ketentuan mengenai prioritas ini kemudian diperluas secara signifikan melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025, yang mengubah Pasal 51 dan menyisipkan dua pasal baru, yaitu Pasal 51A dan Pasal 51B. Melalui perubahan ini, Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) mineral logam atau batubara kini juga dapat diberikan dengan cara prioritas kepada koperasi, badan usaha kecil dan menengah, serta badan usaha yang dimiliki oleh organisasi kemasyarakatan keagamaan yang menjalankan fungsi ekonomi untuk peningkatan perekonomian

daerah (Pasal 51 UU Minerba sebagaimana diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2025). Selanjutnya, WIUP mineral logam, WIUP batubara, atau WIUPK juga dapat diberikan secara prioritas untuk kepentingan perguruan tinggi kepada BUMN, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta, dengan mempertimbangkan luas WIUP yang bersangkutan, akreditasi perguruan tinggi, serta tujuan peningkatan akses dan layanan pendidikan bagi masyarakat (Pasal 51A UU Minerba). Adapun Pasal 51B membuka jalur prioritas WIUP bagi badan usaha swasta dengan mempertimbangkan sejumlah aspek, antara lain penyerapan tenaga kerja dalam negeri, jumlah investasi, dan pemenuhan rantai pasok baik di dalam maupun ke luar negeri.

Perluasan kategori subjek prioritas ini penting untuk dicatat dalam konteks penelitian ini, sebab hal tersebut menunjukkan bahwa hierarki penguasaan wilayah pertambangan pasca 2025 tidak lagi semata-mata bersifat dua tingkat (BUMN-BUMD kemudian swasta), melainkan telah berkembang menjadi susunan yang lebih berlapis: BUMN dan BUMD tetap diprioritaskan pada umumnya, namun terdapat pula jalur prioritas khusus bagi koperasi, usaha kecil dan menengah, badan usaha ormas keagamaan, dan perguruan tinggi, sebelum badan usaha swasta murni memperoleh akses melalui mekanisme lelang biasa. Konstruksi baru ini tetap konsisten dengan filosofi HMN, di mana negara mengatur secara rinci siapa yang dapat mengakses sumber daya alam dan dengan cara apa, namun sekaligus memperluas ruang partisipasi non-negara di luar kategori badan usaha swasta konvensional (Hayati 2015, 03).

Fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*) adalah kewenangan negara untuk mengawasi dan mengendalikan seluruh kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh berbagai pihak, baik BUMN maupun swasta, agar senantiasa sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan tetap berorientasi pada kemakmuran rakyat. MK menegaskan bahwa fungsi pengawasan ini dilakukan oleh negara melalui pemerintah guna memastikan bahwa seluruh pelaksanaan kegiatan pertambangan benar-benar ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 002/PUU-I/

2003). Tanpa fungsi pengawasan yang efektif, penguasaan negara atas sumber daya alam hanya akan menjadi formalitas belaka.

Fungsi pengawasan dalam sektor pertambangan dijalankan oleh Inspektur Tambang yang ditunjuk oleh Menteri ESDM berdasarkan Pasal 140 UU Minerba. Pengawasan mencakup aspek teknis pertambangan, keselamatan dan kesehatan kerja, pengelolaan lingkungan hidup, penerapan kaidah konservasi mineral dan batubara, serta pemenuhan kewajiban finansial kepada negara (Pasal 141 UU Minerba). Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 mengatur secara lebih rinci mengenai mekanisme pengawasan, termasuk kewajiban pelaporan berkala oleh pemegang izin kepada Menteri ESDM (PP Nomor 96 Tahun 2021, Pasal 177). Melalui fungsi *toezichthoudensdaad* ini, negara memastikan bahwa keterlibatan swasta dalam pertambangan tidak merugikan kepentingan negara dan rakyat.

Dari uraian keempat fungsi tersebut dapat ditarik simpulan yang sangat penting: meskipun negara membuka ruang bagi keterlibatan badan usaha swasta dalam pengelolaan pertambangan, negara tetap menjadi pihak yang memegang kendali penuh atas sektor pertambangan mineral dan batubara melalui empat fungsi yang saling melengkapi. Fungsi-fungsi tersebut merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan HMN yang harus selalu hadir dalam setiap aspek pengelolaan sumber daya alam, sehingga tidak ada ruang bagi pengalihan penguasaan negara kepada pihak swasta secara penuh (Hayati 2015, 59). Keterlibatan swasta hanya dimungkinkan dalam bingkai yang telah ditetapkan oleh negara melalui keempat fungsi HMN tersebut.

3.2 Bentuk Keterlibatan Pihak Swasta dalam Pertambangan Mineral dan Batubara

3.2.1 Kedudukan Pihak Swasta dalam Sistem Pertambangan Indonesia

Sistem pertambangan mineral dan batubara di Indonesia secara normatif membuka ruang bagi keterlibatan berbagai subjek hukum dalam kegiatan usaha pertambangan, termasuk badan usaha swasta. Keterlibatan ini tidak berlangsung secara langsung berdasarkan hak yang melekat pada badan usaha, melainkan selalu

bersumber dari pemberian negara melalui instrumen hukum berupa izin. Pasal 1 angka 7 UU Minerba mendefinisikan “*Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan*”, yang merupakan pintu masuk tunggal bagi setiap pihak yang hendak melakukan kegiatan pertambangan mineral dan batubara di wilayah yurisdiksi Indonesia.

Dalam sistem pertambangan Indonesia, pihak swasta memiliki kedudukan yang diakui secara hukum sebagai subjek yang dapat melakukan kegiatan usaha pertambangan berdasarkan izin yang diberikan oleh pemerintah. Pengertian badan usaha swasta dalam konteks UU Minerba merujuk pada badan usaha yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan seluruh atau sebagian besar modalnya tidak berasal dari penyertaan langsung pemerintah pusat maupun daerah. Dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021, badan usaha swasta didefinisikan secara tegas sebagai badan usaha baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum yang kepemilikan sahamnya berasal dari pihak swasta. Definisi ini membedakannya secara tegas dari BUMN dan BUMD.

Posisi badan usaha swasta dalam sistem pertambangan Indonesia perlu dibedakan dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025. Adapun BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah. Badan usaha swasta adalah badan usaha yang modal dan pengelolaannya sepenuhnya berada di tangan pihak non-pemerintah (Salim HS 2014, 75). Perbedaan ini memiliki implikasi yuridis yang signifikan dalam hal prioritas pemberian akses terhadap wilayah pertambangan.

Sistem hukum pertambangan Indonesia menempatkan BUMN sebagai pihak yang diprioritaskan dalam pemberian akses wilayah pertambangan, khususnya di wilayah yang ditetapkan sebagai Wilayah Pencadangan Negara (WPN). Baru setelah BUMN dinyatakan tidak berminat atau tidak memiliki kapasitas, wilayah tersebut dapat ditawarkan kepada BUMD, dan selanjutnya kepada badan usaha swasta melalui

mekanisme lelang (Pasal 75 UU Minerba). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025, hierarki ini menjadi lebih berlapis dengan hadirnya jalur prioritas tambahan bagi koperasi, usaha kecil dan menengah, badan usaha ormas keagamaan, dan perguruan tinggi (Pasal 51, 51A, dan 51B UU Minerba), sebelum badan usaha swasta memperoleh akses melalui lelang terbuka. Hierarki prioritas ini secara keseluruhan tetap mencerminkan konsistensi dengan filosofi HMN, di mana negara dan pihak-pihak yang secara khusus ditetapkan negara diprioritaskan untuk mengelola sumber daya alam secara langsung sebelum melibatkan pihak swasta secara umum (Hayati 2015, 03).

Keterlibatan swasta dalam sektor pertambangan dilandasi oleh beberapa pertimbangan pragmatis yang tidak dapat diabaikan. Pertama, sektor pertambangan memerlukan investasi yang sangat besar, mulai dari kegiatan survei geologi, eksplorasi, pembangunan infrastruktur tambang, hingga operasi produksi dan pascatambang, yang seringkali melampaui kapasitas finansial BUMN dan BUMD (Salim HS 2014, 79). Kedua, perusahaan tambang swasta, khususnya yang beroperasi secara internasional, umumnya memiliki teknologi eksplorasi dan penambangan yang lebih maju serta jaringan pasar yang lebih luas. Ketiga, keterlibatan swasta diperlukan untuk mendorong percepatan pembangunan sektor pertambangan nasional secara keseluruhan.

Posisi badan usaha swasta dalam sistem pengelolaan pertambangan nasional dapat digambarkan sebagai pelaksana operasional kegiatan pertambangan yang beroperasi di bawah kendali dan pengawasan negara. Negara melalui pemerintah pusat menetapkan kebijakan, menerbitkan peraturan, memberikan izin, mengawasi pelaksanaan, dan menegakkan sanksi, sementara badan usaha swasta pemegang izin menjalankan kegiatan teknis operasional pertambangan. Dengan konstruksi demikian, kehadiran badan usaha swasta tidak menggantikan atau mengurangi HMN yang dimiliki negara, melainkan menjadi salah satu instrumen operasional dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara yang secara konstitusional tetap berada dalam penguasaan negara (Mahkamah Konstitusi 2012, 109).

Dalam perspektif hukum, kedudukan swasta dalam sistem pertambangan Indonesia dapat disebut sebagai pelaksana usaha (*bestuurder*) yang mendapat delegasi

kewenangan terbatas dari negara melalui mekanisme perizinan. Swasta bukanlah pemilik sumber daya mineral dan batubara yang dieksploitasinya, melainkan pemegang hak pengusahaan yang bersifat sementara dan terbatas sesuai dengan jangka waktu dan syarat-syarat yang tercantum dalam izin yang telah diberikan oleh negara (Saleng 2004, 91). Maka relasi antara negara dan swasta dalam pertambangan adalah relasi antara pemberi izin yang berdaulat dengan penerima izin yang terikat oleh syarat-syarat yang telah ditetapkan secara sepihak oleh pemberi izin.

3.2.2 Dasar Hukum Keterlibatan Swasta dalam Pertambangan

Dasar hukum utama yang mengatur keterlibatan swasta dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) beserta seluruh perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, penyesuaian melalui UU Cipta Kerja, dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025. UU Minerba merupakan regulasi pokok yang menggantikan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, dan hadir sebagai respons terhadap tuntutan reformasi tata kelola pertambangan pasca era Orde Baru yang sentralistik. UU Minerba secara eksplisit mengakui peran serta badan usaha, koperasi, dan perseorangan sebagai subjek yang dapat memperoleh Izin Usaha Pertambangan (Pasal 38 UU Minerba). Pengakuan ini menjadi pintu masuk bagi keterlibatan swasta secara formal dalam sistem pertambangan nasional.

Perubahan signifikan terhadap UU Minerba dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Perubahan ini mencakup beberapa hal mendasar, antara lain: pengaturan konsep Wilayah Hukum Pertambangan, pemusatan kewenangan pengelolaan mineral dan batubara kepada pemerintah pusat, penguatan peran BUMN, pengaturan kembali perizinan dalam pengusahaan mineral dan batubara, serta penguatan kebijakan terkait pengelolaan lingkungan hidup termasuk reklamasi dan pascatambang (Konsideran UU Nomor 3 Tahun 2020). Perubahan lebih lanjut kemudian dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas UU Minerba, yang antara lain menyesuaikan beberapa ketentuan

sebagai pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi, memperkenalkan mekanisme WIUP dan WIUPK secara prioritas bagi koperasi, usaha kecil dan menengah, badan usaha ormas keagamaan, dan perguruan tinggi, serta mengatur kembali sebagian ketentuan penerimaan negara bukan pajak di sektor pertambangan. Rangkaian perubahan ini secara komprehensif mengubah lanskap hukum bagi keterlibatan swasta dalam sektor pertambangan nasional.

Selain UU Minerba, keterlibatan swasta dalam pertambangan juga memiliki dasar hukum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU PM) yang menjamin kepastian hukum dan perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri maupun asing. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) UU PM mewajibkan penanam modal asing yang akan melakukan kegiatan usaha pertambangan untuk berbentuk Perseroan Terbatas (PT) berdasarkan hukum Indonesia sebagai syarat mutlak. Ketentuan ini memastikan bahwa seluruh kegiatan pertambangan, termasuk yang melibatkan modal asing, tunduk sepenuhnya pada hukum Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2025 (selanjutnya disebut PP 96 Tahun 2021), merupakan regulasi teknis utama yang mengatur secara rinci seluruh aspek keterlibatan swasta dalam pertambangan. PP ini mengatur antara lain: rencana pengelolaan mineral dan batubara nasional, perizinan berusaha di bidang pertambangan, izin usaha pertambangan (IUP), izin pertambangan rakyat, izin usaha pertambangan khusus (IUPK), divestasi saham, serta pengutamaan kepentingan dalam negeri dan pengendalian produksi. PP ini menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 dan menjadi acuan teknis utama bagi seluruh pelaku usaha pertambangan nasional.

Kebijakan pemerintah terkait investasi pertambangan juga tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 49 Tahun 2021.

Berdasarkan peraturan ini, sektor pertambangan mineral dan batubara termasuk dalam bidang usaha yang terbuka bagi penanaman modal, termasuk penanaman modal asing, dengan ketentuan bahwa investor asing wajib melaksanakan divestasi saham kepada peserta Indonesia minimal 51% dalam jangka waktu yang telah ditetapkan setelah perusahaan mulai berproduksi secara komersial (Pasal 112 UU Minerba jo. PP 96 Tahun 2021). Kebijakan ini mencerminkan komitmen pemerintah untuk membuka investasi swasta sambil tetap menjaga kendali nasional dalam jangka panjang.

Instrumen pengendalian negara atas pemasaran hasil tambang, khususnya melalui kebijakan pengutamaan pasokan dalam negeri (*Domestic Market Obligation/DMO*) dan penetapan harga patokan, diatur dalam Pasal 5 UU Minerba. Ketentuan ini pada mulanya diperkenalkan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 dan kemudian diubah kembali melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025, sehingga setiap rujukan terhadap kebijakan DMO dan harga patokan dalam penelitian ini didasarkan pada Pasal 5 UU Minerba dalam bentuknya yang paling akhir. Ketentuan ini menegaskan bahwa pengendalian negara atas pemasaran hasil tambang merupakan salah satu manifestasi konkret dari fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) negara dalam kerangka HMN (Sudrajat 2013, 95).

3.2.3 Bentuk Keterlibatan Swasta Melalui IUP

Instrumen utama bagi keterlibatan swasta dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara adalah Izin Usaha Pertambangan (IUP). Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Minerba, IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan yang diberikan kepada badan usaha, koperasi, atau perseorangan. IUP merupakan instrumen yuridis yang menjadi titik temu antara HMN sebagai hak konstitusional negara dengan hak pelaku usaha untuk berpartisipasi dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara (Hayati 2015, 82). Melalui IUP, negara mendelegasikan sebagian kewenangan pengelolaan kepada badan usaha swasta dalam batas-batas yang telah ditetapkan secara ketat.

IUP terdiri atas dua tahap utama yang mencerminkan alur kegiatan pertambangan dari awal hingga produksi. Pertama, IUP Eksplorasi yang mencakup kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan (Pasal 36 ayat (1) huruf a UU Minerba). Pemegang IUP Eksplorasi diberikan WIUP dengan luas paling banyak 100.000 hektare untuk mineral logam dan paling banyak 50.000 hektare untuk batubara (Pasal 52 dan Pasal 60 UU Minerba). Ketentuan mengenai luas WIUP batubara pada Pasal 60 tersebut telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 yang juga menyisipkan dua pasal baru di antara Pasal 60 dan Pasal 61, sehingga rincian angka luas WIUP batubara terkini perlu selalu mengacu pada redaksi Pasal 60 UU Minerba pasca perubahan tersebut. Jangka waktu IUP Eksplorasi untuk mineral logam adalah 8 tahun, untuk mineral bukan logam 3 tahun, dan untuk batubara 7 tahun (Pasal 42 UU Minerba). Dalam fase ini, pemegang IUP melakukan rangkaian kegiatan untuk menentukan potensi dan kelayakan ekonomi sumber daya mineral.

Kedua, IUP Operasi Produksi yang mencakup kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan (Pasal 36 ayat (1) huruf b UU Minerba). Pemegang IUP Operasi Produksi mineral logam mendapat WIUP paling luas 25.000 hektare, sedangkan untuk batubara paling luas 15.000 hektare (Pasal 53 dan Pasal 62 UU Minerba). Pemegang IUP Operasi Produksi juga wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri sebagai kewajiban peningkatan nilai tambah (Pasal 103 UU Minerba). Fase ini merupakan inti dari kegiatan usaha pertambangan yang dijalankan oleh badan usaha swasta pemegang IUP.

PP 96 Tahun 2021 mengatur lebih rinci mengenai prosedur permohonan IUP, persyaratan yang harus dipenuhi, serta mekanisme evaluasi dan pemberian izin. Pasal 9 PP 96 Tahun 2021 menegaskan bahwa untuk memperoleh IUP, pemohon harus mengajukan permohonan kepada Menteri ESDM untuk WIUP mineral logam dan batubara, atau kepada gubernur untuk mineral bukan logam dan batuan tertentu. Permohonan IUP harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, lingkungan, dan finansial yang dievaluasi secara ketat oleh

instansi yang berwenang (PP 96 Tahun 2021, Pasal 9-24). Ketatnya persyaratan ini merupakan bentuk pelaksanaan fungsi *bestuursdaad* oleh negara dalam mengelola akses swasta terhadap sumber daya pertambangan.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, sistem perizinan IUP mengalami perubahan signifikan dengan ditetapkan sistem perizinan berusaha berbasis risiko melalui *Online Single Submission* (OSS) yang terintegrasi. Sistem ini mengharuskan seluruh proses permohonan IUP dilakukan secara daring melalui sistem yang terintegrasi antara MODI (*Minerba One Data Indonesia*), MOMS (*Minerba One Map Service*), dan sistem OSS (Penjelasan Pasal 35 UU Minerba). Digitalisasi sistem perizinan ini dimaksudkan untuk menciptakan tata kelola pertambangan yang lebih efisien, transparan, dan akuntabel, sekaligus meminimalisir tumpang-tindih kewenangan dan permasalahan dalam proses perizinan.

3.2.4 Bentuk Keterlibatan Swasta Melalui IUPK

Selain melalui IUP, keterlibatan swasta dalam pengelolaan pertambangan juga dapat terjadi melalui Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU Minerba, IUPK adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus, yang lazimnya merupakan bagian dari Wilayah Pencadangan Negara (WPN). WPN merupakan bagian dari wilayah pertambangan yang dicadangkan untuk kepentingan nasional dan pembangunan cadangan negara atas mineral dan batubara (Pasal 27 UU Minerba). Sifat strategis WPN inilah yang menjadikan IUPK memiliki karakteristik yang berbeda secara signifikan dari IUP biasa.

Perbedaan mendasar antara IUP dan IUPK terletak pada beberapa aspek utama. Pertama, dari segi wilayah: WIUPK eksplorasi mineral logam paling luas 100.000 hektare dan batubara 50.000 hektare, sementara WIUPK operasi produksi ditentukan berdasarkan evaluasi Menteri ESDM (Pasal 83 UU Minerba). Kedua, dari segi jangka waktu: IUPK Operasi Produksi untuk mineral logam diberikan 20 tahun dan dapat diperpanjang dua kali masing-masing 10 tahun; untuk batubara 20 tahun dan dapat diperpanjang dua kali 10 tahun (Pasal 83 UU

Minerba). Ketiga, dari segi subjek hukum: IUPK diprioritaskan bagi BUMN dan baru kemudian dapat diberikan kepada swasta melalui lelang (Pasal 75 UU Minerba). Perbedaan-perbedaan ini mencerminkan tingkat penguasaan negara yang lebih intensif atas wilayah pertambangan strategis.

Mekanisme pemberian IUPK kepada badan usaha swasta pada dasarnya dilakukan melalui prosedur lelang yang ketat dan kompetitif. Berbeda dengan IUP yang dapat diperoleh melalui permohonan langsung, IUPK untuk mineral logam dan batubara pada umumnya hanya dapat diperoleh swasta melalui mekanisme lelang setelah BUMN dan BUMD menyatakan tidak berminat atau tidak memiliki kapasitas untuk mengusahakannya (Pasal 75 ayat (4) UU Minerba, sebagaimana redaksi ketentuan ini telah disesuaikan melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 yang juga menyisipkan satu pasal baru di antara Pasal 75 dan Pasal 76). Prosedur lelang WIUPK diatur secara rinci dalam PP 96 Tahun 2021, mulai dari penetapan kriteria peserta lelang, proses penawaran, hingga penetapan pemenang lelang oleh Menteri ESDM (PP 96 Tahun 2021, Pasal 68-91). Di samping mekanisme lelang tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 menyisipkan Pasal 83A ke dalam PP 96 Tahun 2021, yang membuka jalur penawaran WIUPK secara prioritas -- tanpa melalui lelang -- kepada badan usaha yang dimiliki oleh organisasi kemasyarakatan keagamaan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, mekanisme perolehan WIUPK oleh pihak non-BUMN/BUMD saat ini tidak lagi tunggal melalui lelang, melainkan juga dapat melalui jalur prioritas tersebut, sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh Menteri ESDM. Mekanisme yang berlapis ini bertujuan untuk memastikan bahwa akses terhadap wilayah pertambangan strategis diberikan kepada badan usaha yang paling mampu, kompeten, dan sejalan dengan kebijakan pemerataan ekonomi nasional.

Perkembangan penting dalam rezim IUPK adalah diperkenalkannya konsep IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian oleh UU Nomor 3 Tahun 2020. IUPK jenis ini merupakan instrumen transisi dari rezim kontrak karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B)

menuju rezim perizinan sebagaimana semangat utama UU Minerba. Perubahan dari rezim KK/PKP2B ke rezim IUPK merupakan upaya negara untuk mempertegas HMN dan memperkuat posisi pemerintah dalam hubungannya dengan perusahaan tambang besar yang sebelumnya beroperasi di bawah skema kontrak yang dinilai terlalu menguntungkan swasta (Hayati 2015, 207; Redi 2016, 408).

3.2.5 Keterlibatan Swasta Melalui Penanaman Modal Asing (PMA)

Penanaman Modal Asing (PMA) merupakan salah satu bentuk keterlibatan pihak swasta asing dalam sektor pertambangan mineral dan batubara Indonesia. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, PMA adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri. PMA dalam sektor pertambangan dapat berbentuk perusahaan patungan (*joint venture*) antara investor asing dengan mitra lokal, maupun perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari asing pada tahap awal pendirian (Pasal 5 UU Nomor 25 Tahun 2007).

Sejarah investasi asing di sektor pertambangan Indonesia dimulai sejak dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 yang mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UU PMA) dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Setelah disahkannya UU PMA, pada tanggal 5 April 1967 dilakukan penandatanganan Kontrak Karya (KK) penanaman modal asing yang pertama, yaitu antara Freeport Sulphur Company dengan Pemerintah Indonesia. Masuknya Freeport kemudian diikuti oleh perusahaan-perusahaan tambang besar lainnya dari berbagai negara (Nalle 2012, 476). Sejarah ini menunjukkan bahwa keterlibatan swasta asing dalam pertambangan Indonesia bukanlah fenomena baru, melainkan sudah berlangsung sejak awal era Orde Baru.

Dasar hukum keterlibatan investor asing dalam sektor pertambangan saat ini meliputi: (1) UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; (2) UU Minerba, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan UU Nomor 2 Tahun 2025; (3) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021; dan (4) PP 96 Tahun 2021. Sejak berlakunya regulasi turunan UU Cipta Kerja, sektor pertambangan mineral dan batubara secara umum tidak lagi masuk dalam daftar bidang usaha yang dibatasi untuk asing, sehingga investor asing dapat mendirikan PT PMA pertambangan dengan kepemilikan saham hingga 100% pada tahap awal pendirian (Perpres Nomor 49 Tahun 2021).

Meskipun demikian, kebebasan kepemilikan saham asing tersebut dibatasi secara tegas melalui kewajiban divestasi. Pasal 112 ayat (1) UU Minerba menegaskan bahwa badan usaha pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan operasi produksi yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham sehingga kepemilikan Indonesia mencapai minimal 51% dalam jangka waktu yang telah ditetapkan. Mekanisme divestasi ini diatur lebih rinci dalam PP 96 Tahun 2021, termasuk urutan penawaran divestasi kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, dan baru kemudian badan usaha swasta nasional (PP 96 Tahun 2021, Pasal 141-148). Kewajiban divestasi ini merupakan instrumen hukum yang memastikan kendali jangka panjang atas perusahaan tambang tetap berada di tangan pihak Indonesia.

3.2.6 Keterlibatan Swasta Melalui Usaha Jasa Pertambangan

Selain terlibat langsung sebagai pemegang IUP atau IUPK, pihak swasta juga dapat berpartisipasi dalam sektor pertambangan melalui kegiatan usaha jasa pertambangan yang diatur tersendiri dalam UU Minerba. Izin Usaha Jasa Pertambangan (IUJP) adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan usaha jasa pertambangan inti yang berkaitan dengan tahapan dan/atau bagian kegiatan usaha pertambangan (Pasal 1 angka 28 PP Nomor 96 Tahun 2021). Dengan demikian, IUJP bukan izin untuk melakukan penambangan itu sendiri,

melainkan izin untuk menyediakan berbagai jasa yang mendukung dan menunjang kegiatan penambangan.

Pengangkutan hasil tambang merupakan kegiatan memindahkan mineral atau batubara yang telah diambil dari lokasi penambangan atau fasilitas pengolahan ke tempat penyimpanan, pelabuhan, atau langsung ke konsumen akhir. Dalam konteks pertambangan mineral dan batubara, kegiatan pengangkutan mencakup pengangkutan melalui berbagai moda, yaitu angkutan darat menggunakan truk atau *conveyor belt*, angkutan sungai atau laut menggunakan tongkang dan kapal, serta dalam beberapa kasus angkutan melalui jaringan pipa atau jalur kereta api khusus pertambangan. Hak untuk melakukan pengangkutan melekat pada IUP Operasi Produksi yang dimiliki oleh badan usaha, namun badan usaha juga dapat menggunakan jasa pengangkutan dari perusahaan lain yang memiliki izin pengangkutan tersendiri (Pasal 124 UU Minerba). Perlu dicatat bahwa Pasal 124 ayat (3) UU Minerba mendapat tambahan satu huruf baru setelah huruf i melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025, yang memperkenalkan kategori jasa pertambangan tambahan; penambahan ini tidak menghapus substansi mengenai jasa pengangkutan yang telah ada sebelumnya.

Cakupan kegiatan usaha jasa pertambangan yang dapat dilakukan oleh pemegang IUPJ mencakup dua kategori besar. Pertama, konsultasi, perencanaan, dan pelaksanaan di bidang-bidang meliputi: penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi tambang, pengangkutan, lingkungan hidup pertambangan, keselamatan pertambangan, serta pengolahan dan pemurnian (Pasal 125 ayat (2) UU Minerba). Kedua, pengujian alat, rekayasa dan rancang bangun, analisis dan pengujian laboratorium, serta pengembangan teknologi pertambangan. Ruang lingkup yang luas ini memberikan kesempatan bagi berbagai jenis perusahaan swasta untuk terlibat dalam rantai nilai pertambangan sesuai dengan keahlian masing-masing.

Kedudukan perusahaan jasa pertambangan dalam sistem pertambangan Indonesia adalah sebagai mitra pendukung yang tidak memiliki hak atas wilayah

pertambangan maupun atas hasil tambang yang diproduksi. IUJP diberikan oleh Menteri ESDM kepada badan usaha yang melakukan kegiatan jasa pertambangan di seluruh wilayah Indonesia atau kepada PT PMA, sedangkan gubernur memberikan IUJP kepada badan usaha yang beroperasi dalam satu daerah provinsi (Pasal 129 PP Nomor 96 Tahun 2021). IUJP diberikan untuk jangka waktu 5 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang sama setiap kali perpanjangan (Pasal 130 PP Nomor 96 Tahun 2021). Perusahaan jasa pertambangan wajib bekerja sama dengan pemegang IUP atau IUPK dan tidak dapat bertindak secara mandiri dalam kegiatan eksploitasi sumber daya mineral.

Pengaturan usaha jasa pertambangan dalam PP Nomor 96 Tahun 2021 mencerminkan upaya negara untuk menciptakan ekosistem pertambangan yang komprehensif dan terstruktur, di mana berbagai pihak swasta dapat berkontribusi sesuai dengan kapasitas dan kompetensi masing-masing. Keberadaan usaha jasa pertambangan merupakan bagian integral dari sistem pertambangan modern yang tidak dapat berdiri sendiri, karena kegiatan pertambangan berskala besar memerlukan dukungan dari berbagai spesialis dan penyedia jasa yang beroperasi secara simultan (Salim HS 2014, 57). Dengan pengaturan yang jelas, negara memastikan bahwa seluruh rantai nilai pertambangan berjalan dalam bingkai hukum yang teratur.

3.3 Hak dan Kewenangan Pihak Swasta dalam Pertambangan Mineral dan Batubara

3.3.1 Hak Pihak Swasta

Dalam konstruksi hukum pertambangan Indonesia, hak pemegang IUP dan IUPK bukan hak yang lahir dari kepemilikan atas bumi dan kekayaan alam, melainkan hak derivatif yang bersumber dari izin negara. Pasal 91 UU Minerba menjamin hak tersebut untuk melakukan usaha pertambangan sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, hak pemegang izin bersifat bersyarat dan terikat pada kepatuhan hukum.

Hak pertama adalah melakukan kegiatan pertambangan sesuai tahapan dan ruang lingkup izin. Usaha pertambangan meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau pemurnian, pengangkutan, penjualan, serta pascatambang (Pasal 1 angka 6 UU Minerba). IUP Eksplorasi mencakup kegiatan hingga studi kelayakan, sedangkan IUP Operasi Produksi mencakup konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, hingga penjualan (Pasal 36 UU Minerba). Pemegang IUP Eksplorasi juga dapat memperoleh peningkatan menjadi IUP Operasi Produksi setelah memenuhi persyaratan (Salim HS 2012, 07).

Hak kedua adalah memanfaatkan wilayah izin. Pemegang IUP memperoleh WIUP sebagai wilayah operasional, dengan luas paling banyak 100.000 hektare untuk IUP Eksplorasi mineral logam (Pasal 52 ayat (1)) dan 25.000 hektare untuk IUP Operasi Produksi mineral logam (Pasal 53 UU Minerba). IUPK beroperasi dalam WIUPK yang berada dalam WPN. Hak atas wilayah tersebut bersifat eksklusif, tetapi terbatas selama masa izin dan tidak memberikan hak atas tanah, sebagaimana Pasal 135 UU Minerba (Abrar Saleng 2004, 28).

Hak ketiga adalah memperoleh kepemilikan atas hasil produksi. Pasal 92 UU Minerba memberikan hak kepada pemegang IUP dan IUPK untuk memiliki mineral, mineral ikutannya, atau batubara yang telah diproduksi setelah memenuhi kewajiban iuran eksplorasi atau produksi, kecuali mineral ikutan radioaktif. Ketentuan ini telah ada sejak UU Nomor 4 Tahun 2009 dan tetap dipertahankan melalui UU Nomor 3 Tahun 2020 serta tidak termasuk pasal yang diubah oleh UU Nomor 2 Tahun 2025. Dengan demikian, kepemilikan atas hasil tambang menurut UU Minerba timbul setelah pemenuhan kewajiban finansial kepada negara. Ketentuan ini akan dianalisis lebih lanjut dalam subbab 3.3.3 karena berkaitan erat dengan konsep *milkiyah 'ammah*.

Hak keempat adalah menjual, mengangkut, dan mengeksport hasil tambang. Hak tersebut tidak bersifat mutlak karena dibatasi DMO, harga patokan pemerintah, dan persetujuan ekspor (Pasal 5 UU Minerba). Pembatasan tersebut

merupakan bentuk pengendalian negara dalam fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) berdasarkan HMN (Sudrajat 2013, 95).

Hak kelima adalah mengajukan perpanjangan izin. Pemegang IUP Operasi Produksi yang memenuhi kewajiban administratif, finansial, dan lingkungan dapat mengajukan perpanjangan. Untuk mineral logam dan batubara, perpanjangan dapat diberikan dua kali, masing-masing paling lama 10 tahun, berdasarkan Pasal 54 dan Pasal 59 PP Nomor 96 Tahun 2021. Permohonan diajukan sesuai ketentuan Pasal 102 PP Nomor 96 Tahun 2021. Hak ini bersifat kondisional karena bergantung pada evaluasi pemerintah terhadap kinerja pemegang izin dan bukan hak yang dijamin secara mutlak (Tri Hayati 2015, 215).

3.3.2 Kewajiban Pihak Swasta

Dalam sistem hukum pertambangan Indonesia yang berakar pada HMN, setiap hak yang dinikmati pemegang izin selalu diimbangi dengan kewajiban yang harus dipenuhi. Ini bukan sekadar keseimbangan mekanis, melainkan cerminan dari prinsip dasar bahwa keterlibatan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam yang dikuasai negara hanya sah apabila ia memberi kontribusi nyata kepada kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Kewajiban-kewajiban inilah yang menjadi instrumen pengendalian negara atas pemegang izin. Secara garis besar, kewajiban swasta dalam pertambangan dapat dikelompokkan dalam empat kategori: kewajiban administratif, kewajiban finansial, kewajiban lingkungan, dan kewajiban sosial.

Kewajiban administratif meliputi pelaporan, dokumentasi, dan pemenuhan prosedur perizinan. Kewajiban utama dalam kategori ini adalah penyusunan dan penyampaian Rencana Kerja dan Anggaran Biaya (RKAB) tahunan. Berdasarkan Pasal 111 UU Minerba, pemegang IUP dan IUPK wajib menyampaikan laporan tertulis secara berkala mengenai rencana dan pelaksanaan kegiatan pertambangan kepada pejabat berwenang. Ketentuan ini diperinci dalam Pasal 177 PP Nomor 96 Tahun 2021 yang mewajibkan penyusunan dan penyampaian RKAB tahunan sebagai pedoman operasional. Tata caranya diatur lebih lanjut dalam Permen ESDM Nomor 17 Tahun 2025 yang

menggantikan Permen ESDM Nomor 10 Tahun 2023 beserta perubahannya. Peraturan tersebut membatasi evaluasi dan perbaikan RKAB paling banyak tiga kali, dengan proses persetujuan paling lama delapan hari kerja, serta menetapkan penyampaian RKAB pada 1 Oktober hingga 15 November. RKAB tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menjadi instrumen pengendalian negara untuk memantau rencana produksi, penjualan termasuk pemenuhan DMO, dan pengelolaan lingkungan (Ahmad Redi 2022, 34). Kewajiban lainnya meliputi penyerahan seluruh data hasil eksplorasi dan operasi produksi kepada pejabat berwenang (Pasal 113 UU Minerba) serta pemasangan tanda batas WIUP paling lambat enam bulan sejak diperolehnya IUP Operasi Produksi.

Kewajiban finansial merupakan kewajiban pemegang izin memberikan kompensasi ekonomi kepada negara atas pemanfaatan sumber daya alam yang dikuasai negara. Pasal 128 UU Minerba mewajibkan pemegang IUP dan IUPK membayar pendapatan negara dan daerah, yang meliputi penerimaan pajak dan PNBP. PNBP pertambangan terdiri atas iuran tetap (*landrent*) berdasarkan penguasaan wilayah izin dan iuran produksi (*royalti*) berdasarkan hasil produksi mineral atau batubara, dengan besaran yang ditetapkan pemerintah berdasarkan jenis komoditas dan kadar produksi (Salim HS 2012, 82). Pemegang IUP atau IUPK berstatus PMA juga diwajibkan melakukan divestasi saham secara bertahap hingga peserta Indonesia memiliki paling sedikit 51% saham berdasarkan PP Nomor 96 Tahun 2021. Kewajiban ini dimaksudkan untuk memastikan penguasaan sumber daya strategis secara bertahap kembali kepada pihak nasional, sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 (Victor Imanuel W. Nalle 2012, 484).

Kewajiban lingkungan meliputi penerapan kaidah teknik pertambangan yang baik sebagaimana Pasal 96 UU Minerba, termasuk pengelolaan dan pemantauan lingkungan, reklamasi dan pascatambang, konservasi sumber daya mineral dan batubara, serta pengelolaan sisa tambang. Sebelum operasi produksi, pemegang izin wajib memenuhi dokumen AMDAL atau UKL-UPL dan memperoleh Persetujuan Lingkungan sebagai bagian dari Perizinan Berusaha,

sebagaimana Pasal 36 UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 dan UU Nomor 6 Tahun 2023 juncto Pasal 39 ayat (1) UU Minerba (Nalle 2012, 480). Sejak berlakunya UU Cipta Kerja, *Izin Lingkungan* telah digantikan oleh *Persetujuan Lingkungan* yang terintegrasi dalam proses Perizinan Berusaha melalui sistem *Online Single Submission* (OSS), sehingga tidak lagi berdiri sebagai izin terpisah.

Dalam Pasal 99 UU Minerba, pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan pascatambang saat mengajukan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi. Reklamasi merupakan kegiatan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan serta ekosistem agar kembali berfungsi sesuai peruntukannya (Pasal 1 angka 26 UU Minerba). Pemegang izin juga wajib menyediakan dana jaminan reklamasi dan pascatambang sebelum izin diterbitkan (PP Nomor 78 Tahun 2010). Kewajiban reklamasi terhubung dengan RKAB melalui PP Nomor 96 Tahun 2021 sebagai instrumen pengendalian pemerintah (Ahmad Redi 2022, 78). Pelanggaran terhadap kewajiban reklamasi atau penempatan dana jaminan dapat dikenai pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp100 miliar berdasarkan Pasal 161B UU Minerba.

Kewajiban sosial merupakan tanggung jawab pemegang izin terhadap masyarakat sekitar wilayah pertambangan. Pasal 108 UU Minerba mewajibkan pemegang IUP dan IUPK menyusun program Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat (PPM), dengan ayat (1) dan ayat (3) telah diubah melalui UU Nomor 2 Tahun 2025. Program PPM disusun dengan memperhatikan kepentingan pemerintah daerah dan aspirasi masyarakat setempat (Pasal 109 ayat (1) UU Minerba), serta realisasinya wajib dilaporkan secara berkala kepada menteri (Pasal 177 PP Nomor 96 Tahun 2021). Selain itu, Pasal 106 UU Minerba mewajibkan pemegang IUP dan IUPK mengutamakan tenaga kerja setempat serta barang dan jasa dalam negeri, termasuk mengikutsertakan pengusaha lokal dalam kegiatan operasi produksi. Kewajiban tersebut merupakan bentuk tanggung jawab sosial agar pengelolaan sumber daya alam memberikan manfaat

bagi masyarakat, sejalan dengan tujuan konstitusional penguasaan negara atas sumber daya alam (Tri Hayati 2015, 98).

Dari keseluruhan kewajiban yang telah diuraikan, tampak jelas bahwa kewajiban-kewajiban tersebut bukan sekadar persyaratan administratif. Ia merupakan mekanisme yang memungkinkan negara tetap menjalankan fungsi *bestuursdaad* (pengurusan), *beheersdaad* (pengelolaan), dan *toezichthoudensdaad* (pengawasan) atas sumber daya alam meskipun kegiatan operasionalnya dilaksanakan oleh pihak swasta (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/ 2003). Dengan kata lain, kewajiban-kewajiban tersebut adalah cara negara mempertahankan kendalinya atas sektor pertambangan dalam kerangka sistem perizinan yang memberikan ruang kepada swasta untuk berpartisipasi.

3.3.3 Status Hukum Hasil Tambang yang Dikelola Pihak Swasta

Selama mineral dan batubara masih berada di dalam perut bumi Indonesia dan belum diproduksi, posisi hukumnya sangat tegas. Ia tidak berada dalam penguasaan siapapun dalam pengertian hukum perdata, dan ia jelas bukan milik pribadi pemegang izin. Ia berada di bawah HMN berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Dalam konstruksi Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, rakyat secara kolektif dikonstruksikan sebagai pemilik dari segala kekayaan alam tersebut dan memberikan mandat kepada negara untuk menguasai dan mengelolanya. Artinya, mineral dan batubara yang belum diproduksi merupakan kekayaan milik publik yang penguasaannya berada pada negara sebagai representasi kolektivitas rakyat. Hal ini berbeda dari konsep *eigendom* (hak milik perdata) karena dalam HMN, penguasaan negara tidak berarti kepemilikan dalam arti perdata, melainkan kewenangan untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi (Abrar Saleng 2004, 63). Dengan demikian, tidak ada seorang pun termasuk pemegang IUP sekalipun yang dapat mengklaim kepemilikan atas mineral yang masih berada di perut bumi sebelum ia berhasil diproduksi secara sah.

Perubahan status hukum terjadi ketika mineral atau batubara berhasil diproduksi oleh pemegang izin secara sah dan ia telah memenuhi iuran kepada negara. Pasal 92 UU Minerba mengatur secara tegas bahwa pemegang IUP dan IUPK berhak

memiliki mineral, termasuk mineral ikutannya, atau batubara yang telah diproduksi apabila telah memenuhi iuran eksplorasi atau iuran produksi, kecuali mineral ikutan radioaktif. Ketentuan ini konsisten sejak UU Nomor 4 Tahun 2009 diundangkan dan tidak termasuk dalam materi yang diubah oleh UU Nomor 2 Tahun 2025. Ketentuan ini tidak dapat dimaknai sebagai pelepasan atau privatisasi HMN, melainkan sebagai norma batas peralihan administratif yang konsisten dengan empat fungsi penguasaan negara sebagaimana ditegaskan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003. Melalui fungsi pengaturan (*regelendaad*), negara tetap menentukan syarat dan besaran iuran yang harus dipenuhi sebelum hak tersebut timbul; melalui fungsi pengurusan (*bestuursdaad*), negara tetap mengendalikan siapa yang berhak memproduksi melalui sistem perizinan; dan melalui fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*), negara tetap mengawasi pemanfaatan hasil produksi tersebut, termasuk melalui kebijakan DMO dan harga patokan sebagaimana telah di jelaskan sebelumnya.

Dengan kerangka ini, hak milik yang timbul pada pemegang izin bukanlah hak yang lahir dari pelepasan kedaulatan negara, melainkan hak yang secara sengaja diciptakan negara sebagai insentif ekonomi bagi pelaku usaha, sebagaimana ditegaskan Nalle bahwa hak tersebut bersifat residual dan tetap tunduk pada kendali negara (Nalle 2012, 475). Hak kepemilikan yang timbul dari ketentuan tersebut bersifat bersyarat, derivatif, dan tetap berada di bawah kontrol negara secara berkelanjutan. Ini berarti bahwa peralihan status dari domain publik ke domain privat bukan terjadi karena kehendak bebas pasar atau karena pemegang izin "membeli" kekayaan alam tersebut, melainkan karena negara, melalui mekanisme perizinan dan iuran produksi, secara sadar memutuskan memberikan sebagian manfaat ekonomi atas sumber daya yang diproduksi kepada pelaku usaha sebagai insentif investasi.

Dalam konstruksi sistem perizinan, pemegang izin diberi hak terbatas untuk melakukan tindakan yang sebenarnya dilarang, yaitu mengambil kekayaan alam yang dikuasai negara dan sebagai kompensasinya, negara mengambil sebagian nilai ekonomi melalui royalti dan PNPB. Apa yang tersisa setelah negara mengambil haknya itulah yang kemudian menjadi hak privat pemegang izin. Dengan demikian, hak privat atas hasil tambang bukan merupakan hak yang lebih tinggi dari atau setara

dengan HMN; ia merupakan hak residual yang lahir dari mekanisme yang dirancang negara untuk mengelola sumber daya alam secara produktif sambil tetap mempertahankan kendalinya (Nalle 2012, 475).

Setelah mineral atau batubara secara sah menjadi milik pemegang izin melalui mekanisme di atas, pemegang izin memiliki serangkaian hak pemanfaatan. Pertama, hak untuk mengolah dan memurnikan hasil penambangan. Pasal 103 UU Minerba mewajibkan sekaligus memberikan hak kepada pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi untuk melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri. Kewajiban pengolahan di dalam negeri ini sekaligus merupakan instrumen negara untuk memastikan nilai tambah sumber daya alam dinikmati oleh industri dalam negeri, bukan semata-mata diekspor sebagai bahan mentah (Tri Hayati 2015, 205). Kedua, hak mengangkut hasil produksi dari lokasi tambang ke fasilitas pengolahan atau pelabuhan ekspor. Ketiga, hak menjual hasil tambang kepada pembeli di dalam maupun luar negeri. Keempat, hak melakukan ekspor setelah memenuhi seluruh persyaratan yang berlaku, termasuk kewajiban DMO dan persetujuan ekspor.

Meskipun status hukum mineral dan batubara telah beralih menjadi milik privat pemegang izin setelah diproduksi dan iuran dipenuhi, negara tidak sepenuhnya melepaskan kendalinya. Setidaknya terdapat empat mekanisme pengendalian negara yang tetap berlaku. Mekanisme pertama adalah *Domestic Market Obligation* (DMO). Pasal 5 UU Minerba mengatur kebijakan nasional pengutamaan mineral dan/atau batubara untuk kepentingan dalam negeri melalui penetapan jumlah produksi, penjualan, dan harga. Untuk batubara, DMO ditetapkan sebesar 25 persen dari realisasi produksi batubara pada tahun berjalan, yang harus dipenuhi sebelum pemegang izin dapat mengekspor sisa produksinya (PP Nomor 96 Tahun 2021). Bagi perusahaan yang tidak memenuhi DMO, pemerintah dapat mengenakan sanksi mulai dari pelarangan ekspor, penghentian operasi produksi, hingga pencabutan izin (PP Nomor 96 Tahun 2021, Pasal 185-188). Mekanisme kedua adalah penetapan harga patokan. Pemerintah menetapkan harga patokan batubara dan mineral tertentu yang menjadi acuan dalam transaksi jual beli, sehingga pemegang izin tidak dapat menjual di bawah harga yang ditetapkan agar dasar penghitungan royalti tidak dimanipulasi (Pasal 5 UU Minerba). Mekanisme ketiga adalah persyaratan persetujuan ekspor. Setiap

pengiriman mineral atau batubara ke luar negeri harus melewati proses verifikasi kuantitas dan kualitas oleh surveyor yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Mineral dan Batubara. Mekanisme keempat adalah royalti dan PNBK. Setiap penjualan hasil tambang wajib dilaporkan dan menjadi dasar penghitungan iuran produksi yang harus dibayarkan kepada negara (Pasal 128 UU Minerba).

Dari uraian di atas, suatu gambaran yang kompleks dan berlapis tentang status hukum hasil tambang menjadi jelas. Di satu sisi, hukum positif Indonesia mengakui bahwa setelah diproduksi secara sah dan iuran kepada negara dipenuhi, mineral dan batubara menjadi hak privat pemegang izin yang secara hukum dapat dimanfaatkan secara ekonomis. Di sisi lain, hak privat tersebut tidak bersifat absolut karena negara mempertahankan mekanisme pengendalian yang signifikan atas cara pemanfaatannya. Konstruksi hukum dualitas ini mengakui hak privat sekaligus mempertahankan kontrol publik yang merupakan ekspresi dari upaya hukum pertambangan Indonesia untuk menyeimbangkan kepentingan investasi dengan kedaulatan atas sumber daya alam.