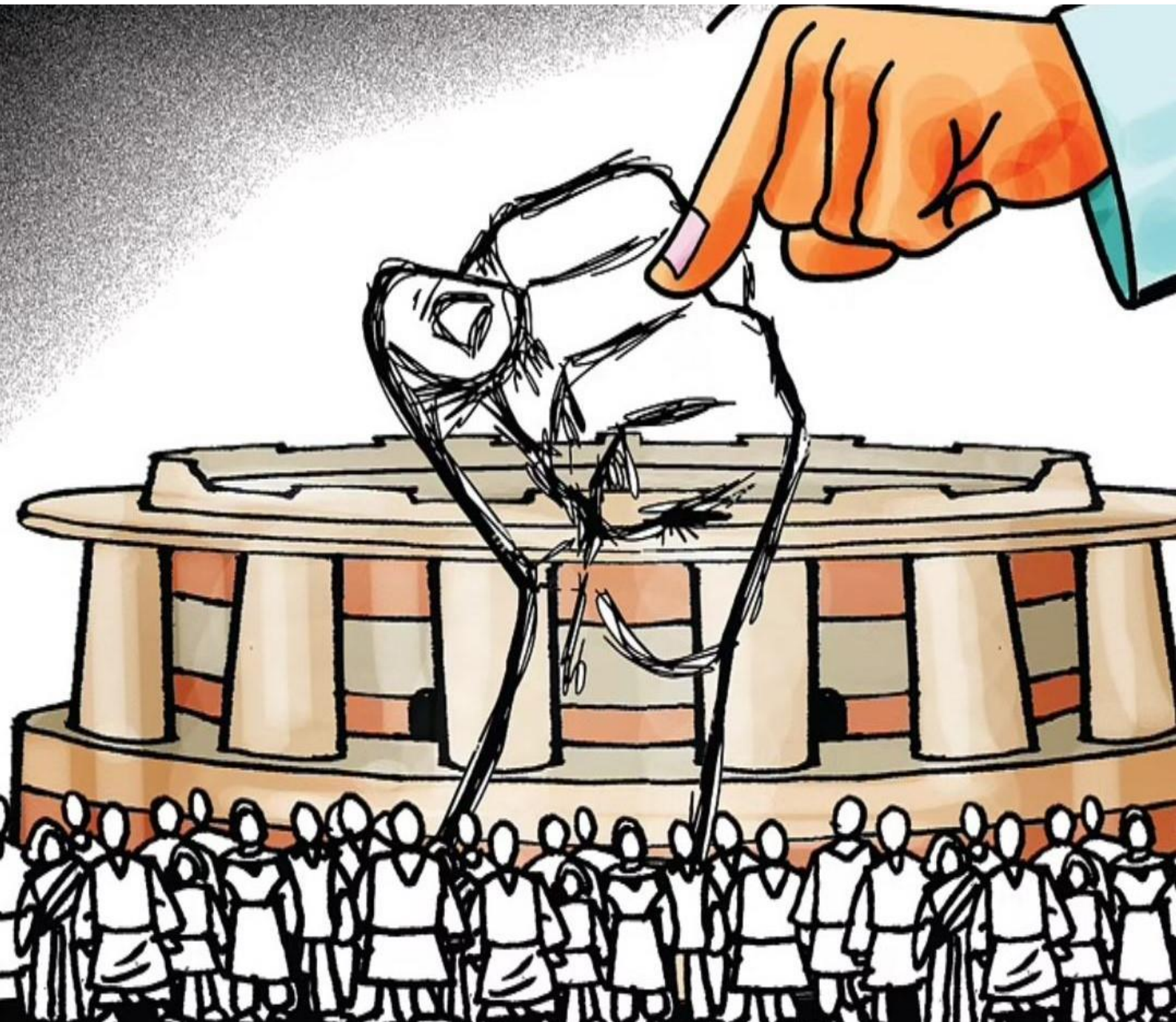


KONTRIBUSI TULISAN

**POTRET DEMOKRASI KONSTITUSIONAL DALAM UU MINERBA
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP TATA KELOLA
PERTAMBANGAN MINERBA**



**PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN (PUSHEP)
CENTRE FOR ENERGY AND MINING LAW STUDIES
2021**

POTRET DEMOKRASI KONSTITUSIONAL DALAM UU MINERBA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP TATA KELOLA PERTAMBANGAN MINERBA

Artikel ini merupakan bagian dari penulisan bersama mitra Ford Foundation untuk
Buku Bunga Rampai Demokrasi dan Pandemi

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara demokrasi konstitusional yang memiliki potensi sumber daya alam melimpah. Agar manfaatnya dirasakan oleh seluruh elemen masyarakat, potensi kekayaan tersebut harus dikelola berdasarkan hukum yang demokratis. Salah satu potensi sumber daya alam Indonesia ialah mineral dan batu bara (minerba). Tata kelola pertambangan minerba diatur melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Kebijakan pengelolaan pertambangan dan penerapannya pada kenyataannya masih sangat buruk. Salah satu yang bisa merepresentasikan itu adalah proses pembentukan UU Minerba, UU No 3 Tahun 2020 yang dinilai tidak memenuhi asas demokrasi dan keadilan.

Dengan menggunakan data sekunder yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, referensi hasil kajian terkait dan media, tulisan ini hendak membedah bagaimana gambaran buruknya tata kelola tambang sebagaimana terwujud dalam UU Minerba, dan bagaimana seharusnya regulasi itu, baik dari sisi prosedur maupun substansinya, memenuhi asas keadilan yang bermuara kepada kesejahteraan. Salah satu tolok ukur yang dapat digunakan untuk menilai proses-proses itu sesuai aturan dan taat asas dapat dilihat dari partisipasi masyarakat dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan hingga pembentukan UU Minerba apakah didasarkan pada hukum yang demokratis atau tidak.

Salah satu prinsip demokrasi universal mengharuskan adanya pemerintahan atau tata kelola pembentukan perundang-undangan berdasarkan hukum. Hukum yang dimaksud adalah norma perundang-undangan yang dibentuk secara demokratis. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik mengharuskan adanya keterbukaan. Adanya jaminan tersebut harus dimaknai sebagai instrumen untuk menjamin partisipasi seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Mekanisme ini dilakukan agar kebijakan yang diambil pemerintah sesuai dengan kehendak rakyat. Inilah yang telah ditegaskan dalam Pembukaan UUD 45.

Pembentukan UU Minerba ditengarai cenderung berpihak kepada kepentingan oligarki dan pengingkaran terhadap daulat rakyat. Ini bisa dibuktikan secara sederhana dari rendahnya persetujuan warga atau kuatnya tanggapan negatif dari media. Padahal, sumber daya mineral dan batu bara merupakan sumber daya alam yang strategis dan vital karena menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam makna itu penguasaan dimaksudkan agar dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Amanah itu merupakan dasar konstitusional sekaligus konsep ideal pengelolaan minerba yang seharusnya menjadi acuan. Indonesia memiliki banyak sumber daya alam, namun hasil eksploitasinya tidak sebanding dengan kerusakan lingkungan yang terjadi dan kemanfaatan yang dirasakan masyarakat. Kekayaan alam dan hasil pertambangan di Indonesia untuk sementara waktu ini tidak cukup mampu menjamin dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Data Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM) menyebutkan bahwa per Desember 2019, total keseluruhan sumber daya batu bara Indonesia mencapai 149 miliar ton. Dari total tersebut, cadangan batu bara mencapai 37,6 miliar ton. Potensi tersebut seharusnya memberikan efek domino (multiplier effect) kepada rakyat serta kemajuan bagi bangsa dan negara. Sayangnya, kekayaan ini cenderung hanya dinikmati oleh kelompok oligarki atau sebagian kecil masyarakat. Itu artinya bahwa pengelolaan pertambangan minerba belum dikelola dengan baik berdasarkan prinsip good corporate governance.

B. Problem yang Mengemuka

Di tengah kontroversi, penolakan warga dan kritik pengamat lingkungan dan pertambangan serta isu lain yang mencuat akibat penyebaran wabah Covid-19, Presiden Joko Widodo menandatangani pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara pada 10 Juni 2020. Proses perubahan UU No. 4 Tahun 2009 menjadi UU No. 3 Tahun 2020 ini oleh berbagai kalangan pemerhati isu lingkungan, pertambangan dan hukum dinyatakan sebagai proses yang dipaksakan. Substansi yang

diatur dinilai bertentangan dengan konstitusi dan dipandang berpihak kepada kepentingan pengusaha. Keberpihakan itu dianggap telah mencederai konstitusi tentang kedaulatan rakyat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pertanyaan mendasarnya, apakah undang-undang *a quo* mampu membawa perubahan dan kesejahteraan bagi rakyat, memberikan keadilan sosial dan keadilan ekonomi, atau malah sebaliknya menyengsarakan rakyat?

Di tengah berbagai sorotan serta situasi yang semestinya harus diambil dan berfokus pada penanganan Covid-19, proses pembentukan hingga pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Minerba menjadi undang-undang berjalan mulus nyaris tidak ada pertanyaan atau penolakan. Hal itu memunculkan beragam kritikan terutama dari kalangan kelompok masyarakat, pemerhati isu lingkungan dan hukum pertambangan. Protes itu ditengarai karena berbagai problem yang melekat pada proses pembentukannya hingga materi yang dihasilkan dipandang 'tambal sulam' dan miskin gagasan serta proses pembentukannya dianggap tidak lazim dari yang seharusnya (*das sollen*).

Koalisi Masyarakat Peduli Minerba (KMPM) melayangkan surat terbuka pada tanggal 3 April 2020 kepada presiden dengan maksud menolak pembahasan RUU Minerba yang diputuskan di saat rakyat sedang fokus pada isu lain yang lebih mendesak yaitu penyebaran wabah Covid-19. Sejumlah ahli dan pengamat pertambangan menandatangani surat protes tersebut. Surat dimaksudkan agar presiden mengingatkan jajarannya, khususnya Kementerian ESDM untuk menghentikan proses pembahasan RUU Minerba dan berfokus pada upaya penanganan pandemik.

Cara itu untuk sementara dinilai cukup efektif. Beberapa hari kemudian DPR menghentikan, minimal menunda kelanjutan pembahasan RUU Minerba yang semula direncanakan pada 8 April 2020. Penghentian dari lembaga legislatif ini merupakan tindak lanjut atas terbitnya surat Kementerian ESDM 529/04/SJN.R/2020 terkait permohonan penundaan rapat kerja, serta arahan pimpinan Komisi VII DPR RI. Melalui surat itu pemerintah dan DPR menghentikan pembahasan dengan dalih akan menangani penyebaran Covid-19 terlebih dahulu.

Semula rapat itu mengagendakan pertemuan antara Komisi VII DPR bersama pemerintah, yang diwakili oleh Menteri ESDM, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Dalam Negeri, Menteri Perindustrian, dan Menteri Keuangan untuk pengambilan keputusan tingkat I atas RUU Minerba. Pembahasan atau pembicaraan keputusan tingkat I itu merupakan tahap penentuan dalam pengambilan keputusan. Bila dalam proses tersebut DPR dan pemerintah bersepakat, tahap selanjutnya adalah pengambilan keputusan tingkat II.

Pada perkembangannya, pada 8 Mei 2020, DPR dan pemerintah secara diam-diam menerbitkan surat dari DPR yang mengagendakan rapat lanjutan, terkait dengan agenda pembahasan pengambilan keputusan tingkat I yang dijadwalkan akan dilaksanakan pada 11 Mei 2020. Rapat pembahasan pengambilan keputusan tingkat I itu berjalan mulus tanpa hambatan. Memang terdapat riak-riak perdebatan di akhir sidang, namun perdebatannya sama sekali tidak substansial dan terkesan hanya formalitas untuk menunjukkan telah terjadi proses pro kontra sebagai ciri berdemokrasi di ruang parlemen. Dalam rapat tersebut Fraksi Demokrat menolak pembahasan hingga tahap pengambilan keputusan tingkat II dengan alasan situasi pandemik. Keputusan tersebut patut diapresiasi, meskipun alasannya tidak mengarah pada hal yang substantif dan esensial.

Pada 12 Mei 2020, DPR bersama pemerintah melakukan pembahasan pengambilan keputusan tingkat II. Keputusan tingkat II merupakan tahap paripurna dalam proses pembentukan undang-undang. Dalam rapat tersebut, DPR dan pemerintah sepakat mengesahkan RUU Minerba menjadi undang-undang. Pengesahan tersebut kemudian menimbulkan kontroversi.

Tak dipungkiri bahwa memaksakan rapat pengambilan keputusan atas RUU Minerba di tengah situasi pandemi korona merupakan suatu laku politik tanpa etika dan nurani yang sengaja dipertontonkan ke publik. Pengesahan terhadap RUU Minerba memperlihatkan, sekali lagi, watak asli DPR dan pemerintah yang tidak peka atas penderitaan rakyat dan nilai kemanusiaan. Pengesahan RUU tersebut juga menunjukkan bahwa DPR bersama pemerintah mengabaikan seruan atau kritik dari beragam elemen

masyarakat mengenai sejumlah potensi pelanggaran hukum dan konstitusi yang sangat mendasar.

Ada beberapa problem mendasar serta pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pembentukan UU Minerba. Pertama, terkait dengan rancangannya yang tidak memenuhi kualifikasi sebagai RUU yang dapat dilanjutkan pembahasannya (carry over). Kedua, pembahasan RUU Minerba dilakukan secara tertutup. Ketiga, pembahasan RUU Minerba tidak melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keempat, rapat dan pengambilan keputusan dalam Rapat Kerja Komisi VII dan Rapat Paripurna DPR tidak memenuhi syarat karena dilakukan secara virtual. Berikut adalah uraian secara lebih terperinci yang menunjukkan problem dan pelanggaran dalam penyusunan RUU Minerba ini.

Pertama, RUU Minerba pada pokoknya tidak memenuhi unsur sebagai RUU yang dapat diteruskan pembahasannya atau sering disebut sebagai mekanisme carry over dalam pembentukan undang-undang. Pasal 71A Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatakan bahwa RUU yang masuk dalam kategori carry over harus memenuhi syarat, di antaranya telah dilakukan pembahasan DIM.

“Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan”.

Aturan itu menegaskan bahwa carry over atau lanjutan pembahasan RUU harus memenuhi syarat telah dilakukan pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Hasil pembahasan itu disampaikan kepada DPR periode berikutnya. Pada faktanya DPR periode sebelumnya tidak satu pun pernah membahas DIM RUU Minerba dan cenderung tidak ada pembahasan dan laporan hasil pembahasan DIM. RUU Minerba merupakan

RUU inisiatif DPR periode 2014-2019. Pada perkembangannya, sampai pada masa jabatan DPR periode tersebut berakhir, belum sekali pun dilakukan pembahasan terhadap DIM RUU Minerba. Kendati demikian, DPR tetap saja mengklaim bahwa hal tersebut telah dilalui.

Kedua, pembahasan RUU Minerba dilakukan secara tertutup. Pembahasan RUU Minerba yang tertutup secara prinsip telah melanggar asas keterbukaan. Pasal 5 huruf g UU 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; keterbukaan”.

Pasal 229 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) menegaskan bahwa “semua rapat di DPR pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali rapat tertentu yang dinyatakan tertutup”. Selanjutnya dalam Pasal 246 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, pada pokoknya menyatakan bahwa semua rapat di DPR pada dasarnya bersifat terbuka. Sifat terbuka dimaknai bahwa sepanjang undang-undang tersebut menyangkut kepentingan umum, maka rapat atau pembahasan undang-undang terbuka atau dapat diakses oleh publik. Kalaupun tertutup alasannya harus menyangkut sifat rahasia negara atau kesusilaan.

Penjelasan asas keterbukaan dalam undang-undang a quo dikatakan bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembahasan yang dilakukan secara tertutup tentu berimplikasi pada ketiadaan partisipasi publik dan keterlibatan stakeholder terkait. Ketiadaan partisipasi publik sudah pasti bertentangan dengan konstitusi. Pasal 28E ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945

mengatur hal tersebut. Pasal 28E ayat (2) menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”. Sementara pada ayat (3) dikatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”.

Pengaturan tersebut memberikan jaminan kepada warga negara untuk menyampaikan gagasan dan kritiknya dalam proses pembentukan undang-undang. Bila hal demikian tidak terjadi, dapat dipastikan bahwa ruang demokrasi konstitusional semakin terdegradasi. Hal di atas diperkuat ketika kelompok masyarakat dan institusi perguruan tinggi mengajukan permohonan audiensi yang condong diabaikan. Kenyataan tersebut menunjukkan dirampasnya hak dari daulat rakyat untuk berpartisipasi merumuskan kebijakan tata kelola pertambangan.

Ketiga, pembahasan RUU Minerba tidak melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Konstitusi mengatur kewenangan dalam fungsi legislasi menurut Pasal 22D UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang secara gamblang diatur dalam Pasal 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Pada pokoknya DPD mempunyai kewenangan membahas otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. Kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang juga telah diperkuat oleh Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

Putusan *a quo* memperkuat ketentuan bahwa RUU yang berasal dari DPR harus menyampaikan surat kepada Presiden dan DPD. Selain itu DPD terlibat menyampaikan pandangan dalam Pengantar Musyawarah Pembukaan Pembicaraan Tingkat I; DPD menyampaikan DIM; DPD ikut membahas pada Pembicaraan Tingkat I dan DPR menyampaikan pendapat mini pada Pengambilan Keputusan Tingkat I berkaitan dengan kewenangan DPD.

Indikasi kuat tidak dilibatkannya DPD dalam proses pembahasan UU Minerba dapat dilihat dari ketiadaan ketentuan Pasal 22D UUD NRI 1945 dalam konsideran mengingat UU Minerba. Selain itu, ketiadaan peran DPD dalam proses pembahasan RUU Minerba dapat diketahui dari adanya surat dari pimpinan DPD kepada pimpinan DPR yang meminta adanya keterlibatan penuh DPD dalam pembahasan RUU Minerba. Kenyataan tersebut menegaskan bahwa sesungguhnya DPD tidak diikutsertakan mulai dari menyampaikan DIM, melakukan pembahasan pada Pembicaraan Tingkat I serta ketiadaan pendapat mini pada Pengambilan Keputusan Tingkat I. Fakta ini menunjukkan betapa arogansinya DPR kepada DPD dalam fungsi legislasi dan dinamika ketatanegaraan Indonesia.

Ketiadaan pelibatan kelompok masyarakat dan DPD saat pembahasan UU Minerba sejatinya telah mereduksi mekanisme check and balances dalam sistem ketatanegaraan. Ketidadaan ini menunjukkan kekuasaan DPR dan pemerintah sangat dominan dalam pembentukan undang-undang. Bila demikian, potensi adanya korupsi politik terjadi tampak secara nyata di pelupuk mata. *Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely.*

Keempat, rapat dan pengambilan keputusan dalam Rapat Kerja Komisi VII dan Rapat Paripurna DPR tidak memenuhi syarat karena dilakukan secara virtual. Rapat dan Pengambilan Keputusan dalam Rapat Kerja Komisi VII dan Rapat Paripurna DPR pengesahan RUU Minerba dilakukan dalam situasi Covid-19. Sehubungan dengan kondisi tersebut, maka saat itu dilakukanlah ‘operasi’, yaitu ‘dipaksakanlah’ pengesahan RUU Minerba menjadi undang-undang, meskipun dilakukan secara virtual.

Pengesahan melalui ruang virtual secara otomatis mengindikasikan bahwa kemungkinan terdapat sebagian besar anggota DPR yang tidak hadir secara fisik. UU MD3 menyatakan bahwa rapat DPR dapat mengambil keputusan jika dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Kehadiran di sini dimaknai sebagai kehadiran fisik yang selanjutnya dibuktikan dengan tanda tangan daftar hadir. Rapat virtual hanya dapat dilaksanakan apabila tidak mengambil keputusan dan belum diatur dalam tata tertib DPR.

Berbagai fakta hukum di atas menunjukkan bahwa pembahasan dan pengesahan RUU Minerba menjadi undang-undang menyisakan problem hukum. UU Minerba memiliki problem etik sekaligus problem yuridis sejak dari awal pembentukannya. Oleh sebab itu, sangat wajar apabila sejumlah kalangan menyoal UU Minerba ke MK sebagai jalur konstitusional yang tersedia. Langkah tersebut ditempuh karena dinilai UU No. 3 Tahun 2020 tidak memiliki moralitas hukum yang benar dan patut melandasinya dalam dimensi hukum dan politik pembentukan perundang-undangan.

Catatan tersebut di atas, sekali lagi pada prinsipnya bertentangan dengan norma dasar yang menjadikan Indonesia sebagai negara demokrasi yang konstitusional. Melanggar ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Serangkaian proses yang dilakukan saat pembentukan UU Minerba melanggar prinsip demokrasi yaitu ketiadaan partisipasi dan prinsip nomokrasi yang melanggar sejumlah undang-undang. Pembahasan yang dilakukan tanpa mengindahkan prinsip demokrasi dan nomokrasi mengindikasikan adanya penyelewengan dan perselingkuhan terhadap kepentingan kelompok tertentu.

Nuansa itu terlihat bersemayam dalam UU Minerba. Hal ini dapat dibenarkan dari sejumlah ketentuan yang ditabrak dan lahir dari proses yang absurd tersebut. Bila demikian, dapat diasumsikan bahwa undang-undang *a quo* terlahir dalam kondisi prematur dan inkonstitusional. Kenyataan itu menunjukkan bahwa wajah demokratisasi pembentukan undang-undang yang notabene diatur dalam undang-undang kini semakin tergerogoti oleh mafia hukum.

C. Implikasi dari Kekacauan Proses Regulasi

Proses pembentukan undang-undang—mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan—yang dilakukan tanpa adanya partisipasi publik tentu akan berimplikasi pada substansi materi yang diatur. Sama halnya dengan proses pembibitan yang baik tentu akan menghasilkan buah yang baik. Bila proses pembibitannya tidak baik, tentu buah yang jadi juga tidak baik. Begitu pun dengan UU No. 3 Tahun 2020, tentu akan sulit dan bertentangan dengan sejumlah hal saat akan diimplementasikan. Jadi substansi materi dapat bercorak dan berpihak pada kesejahteraan rakyat atau berpihak pada kepentingan tertentu secara sederhana dapat diketahui dari proses pembentukannya.

Ada beberapa hal penting yang diatur dalam revisi UU Minerba. Seperti kewenangan perizinan, perpanjangan izin, luas wilayah dan jangka waktu kegiatan usaha pertambangan, pengaturan terhadap Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dan aspek lingkungan, hilirisasi, divestasi, hingga pengaturan untuk memperkuat badan usaha milik negara (BUMN). Dalam bagian ini penulis menyoroti bagian terkait dengan kewenangan perizinan dan perpanjangan izin kegiatan usaha pertambangan.

Pertama, terkait dengan kewenangan pengelolaan dan perizinan kegiatan penguasaan pertambangan minerba. Pemerintah dan DPR menyepakati bahwa pengaturan penguasaan minerba diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Pasal 4 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020 mengatakan bahwa “Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini”.

Bentuk penguasaan yang dimaksud dilakukan melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan, sebagaimana yang diatur pada ayat berikutnya. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan tata kelola pertambangan saat ini sepenuhnya kewenangan berada pada pemerintah pusat. Kebijakan tersebut mengandung makna bahwa politik hukum tata kelola pertambangan dalam undang-undang a quo berubah menjadi resentralisasi. Hal itu akan berimplikasi

dan bersinggungan pada banyak hal sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Ditariknya kewenangan daerah dalam pengelolaan pertambangan secara otomatis menimbulkan keluhan sendiri. Daerah merasa dengan sifat otonomnya, sebagaimana yang dijamin dalam konstitusi, memiliki otoritas penuh dalam mengurus rumah tangganya sepanjang memiliki kewenangan dan urusan. Bila undang-undang a quo menghapusnya maka tentu akan menimbulkan perdebatan historis dan konstitusional. Daerah seperti Aceh dan Papua yang memiliki otonomi khusus dan kaya sumber daya mineral merasa dengan adanya kebijakan tersebut secara perlahan melemahkan kewenangan pengelolaan pertambangan minerba yang telah ada dan diatur dalam undang-undang kekhususannya.

Kendati demikian, Pasal 35 ayat (4) UU No. 3 Tahun 2020 menyebutkan bahwa “Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pengaturan a quo secara tidak langsung menyatakan bahwa pemerintah pusat dapat memberikan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah provinsi. Dengan demikian pemerintah pusat sebenarnya tidak sampai hati menarik sepenuhnya kewenangan daerah dalam pengelolaan minerba. Problemnya kemudian adalah bagaimana model pendelegasian tersebut dan apa dasar hukum yang digunakan?

Dua pasal dan dua kebijakan yang berbeda tersebut memperlihatkan adanya sisi paradoks UU No. 3 Tahun 2020. Pembuat kebijakan lupa atau mungkin sengaja mengabaikan bahwa sejak reformasi kebijakan otonomi diberikan seluas-luasnya kepada daerah. Sejak saat itu daerah berhak mengatur urusan rumah tangganya secara otonom termasuk urusan pilihan, seperti a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi. Pertanyaannya kemudian ialah apa yang mendasari penarikan kewenangan tersebut sehingga harus ditarik? Apakah ada dasar filosofis dan sosiologis yang dapat digunakan sehingga memenuhi rasa keadilan bagi pemerintah daerah?

Kedua, terkait dengan perpanjangan izin operasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 169A UU No. 3 Tahun 2020. Ketentuan ini terkait dengan kelanjutan atau perpanjangan izin operasi Kontrak Karya (KK)/Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian dengan mempertimbangkan upaya peningkatan penerimaan negara.

Problem dari ketentuan ini ialah pengaturan perpanjangan izin yang menyebutkan bahwa “KK dan PKP2B sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 diberikan jaminan perpanjangan menjadi IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian setelah memenuhi persyaratan dengan ketentuan”. Klausul itu mengindikasikan bahwa kegiatan usaha pertambangan senantiasa cenderung akan mendapatkan jaminan perpanjangan bila memenuhi sejumlah persyaratan. Beda halnya dengan ketentuan yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009. Dalam undang-undang *a quo*, klausul pengaturan perpanjangan KK dan PKP2B menjadi pilihan alternatif.

Prinsip dasar perjanjian yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 2020 adalah menggunakan klausul jaminan perpanjangan atau menjamin kelanjutan kegiatan usaha pertambangan. Hal itu dapat ditemui dengan beragam bentuk frasa dengan kata dasar “jamin”. Misalnya, Pasal 46 ayat (1) terkait dengan Pemegang IUP yang telah menyelesaikan kegiatan eksplorasi dijamin untuk dapat melakukan kegiatan operasi produksi, atau ketentuan yang diatur dalam Pasal 47, Pasal 83 huruf f–h, dan Pasal 169A. Bentuk klausul jaminan tersebut memperjelas dan menegaskan bahwa arah politik hukum dalam undang-undang *a quo* melayani kepentingan oligarki.

Dari dua hal yang disoroti oleh penulis terkait dengan substansi yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 2020, menggambarkan ketiadaan ruang partisipasi, ketiadaan pengawasan dan kontrol dari publik dalam pembentukan undang-undang tersebut. Implikasi dari ketiadaan ruang itu adalah kebijakan yang dirumuskan secara nyata tidak berorientasi pada kepentingan hajat hidup orang banyak, cenderung bertentangan dengan konstitusi dan relatif memihak pada kepentingan pengusaha tambang. Alhasil, kebijakan yang ada tidak mencerminkan tata kelola pertambangan yang berdasarkan

hukum dan keadilan serta visi pembangunan yang berkelanjutan dan tidak berorientasi pada sebesar-besar kemakmuran rakyat.

D. Solusi yang Ditawarkan

Pembentukan UU Minerba, sebagaimana diuraikan di atas tergambar jelas bahwa prosesnya sangat tidak partisipatif. Prosedurnya cenderung menerobos norma pembentukan undang-undang yang seharusnya. Gambaran di atas menunjukkan karakter konfigurasi politik yang relatif otoriter. Konfigurasi politik yang cenderung otoriter menempatkan produk hukum (UU Minerba) yang berkarakter elitis. Konfigurasi politik yang otoriter menempatkan undang-undang a quo relatif berpotensi memihak pada kepentingan oligarki. Hal itu semakin dipertegas dari rendahnya moralitas hukum dalam proses pembentukannya. Realita ini kemudian mendorong pegiat hukum, sejumlah tokoh dan ahli pertambangan melakukan upaya hukum yang dijamin oleh konstitusi dalam mengadvokasi kebijakan yang dipandang menyimpang dari norma hukum tersebut.

Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP), sebagai lembaga yang memfokuskan perhatian kepada kegiatan studi dan advokasi di bidang hukum pertambangan, mendorong upaya jalur konstitusional. Upaya ini merupakan ikhtiar perlindungan hak konstitusional warga negara melalui gugatan *judicial review* UU Minerba terhadap UUD NRI 1945 di Mahkamah Konstitusi. Langkah ini dipilih untuk menegakkan hak warga negara atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; dan memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan; serta hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

Perlu diketahui, sejak awal dalam proses pembentukan UU Minerba ini PUSHEP telah mengawal agar undang-undang a quo didasarkan atas hukum dan prinsip-prinsip dasar pembentukan undang-undang dengan memberikan masukan tertulis dan memberikan komentar melalui rilis media. Dalam perjalanannya, upaya tersebut dirasa kurang efektif. Melalui dukungan the Ford Foundation pada pertengahan tahun 2020,

PUSHEP menginisiasi kegiatan yang melibatkan mahasiswa untuk membangun kesadaran tentang ancaman di balik RUU Minerba ini. Kegiatan tersebut antara lain kegiatan diskusi yang melibatkan organisasi dan/atau komunitas mahasiswa dalam menyikapi proses pembentukan politik hukum pertambangan minerba.

Dalam kegiatan itu, PUSHEP melangsungkan seri diskusi. Seri diskusi dilakukan secara berturut-turut dengan perwakilan Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia (PMKRI), dan Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia. Selanjutnya, diskusi dilaksanakan dengan Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia (PERMAHI) dan Perhimpunan Mahasiswa Tambang (PERMATA) Indonesia.

Diskusi dengan mahasiswa tersebut dimaksudkan agar mahasiswa dan publik menaruh perhatian khusus pada proses pembentukan hingga pengundangan UU Minerba. Diskusi tersebut membahas topik seputar “Setelah RUU Minerba menjadi UU, Apa Kata Mahasiswa?” Salah seorang mahasiswa dari organisasi tersebut memberikan pernyataan atas ditetapkannya UU Minerba, “Ini berbahaya bagi kedaulatan hukum, kedaulatan politik, dan kedaulatan negara atas dampak yang akan ditimbulkan apabila UU Minerba baru, khususnya dampak lingkungan bagi masyarakat sekitar wilayah tambang.

Lebih dari itu, UU ini juga akan mempersempit dan menghilangkan peran dan hak-hak para aktivis serta pejuang lingkungan untuk membela masyarakat karena dipandang berpotensi mengkriminalisasi gerakan aktivis”. Oleh sebab itu, katanya, “Kami menyatakan sikap, mendesak presiden agar mengeluarkan Perppu untuk membatalkan revisi UU Minerba. Apabila presiden tidak mengeluarkan Perppu maka perlu ada desakan sipil, termasuk melakukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi atau melakukan langkah hukum lainnya yang dimungkinkan oleh undang-undang”.

Pernyataan tersebut mewakili pandangan sejumlah pihak dan masyarakat yang peduli terhadap isu pertambangan minerba. Meskipun demikian, upaya perlawanan yang dilakukan mahasiswa dan sejumlah kelompok masyarakat yang mengajukan gugatan judicial review belum membuahkan hasil. Padahal, kalau kita mengingat gerakan

mahasiswa dan pelajar (generasi milenial dan generasi Z) sebelumnya dalam menyikapi persoalan tersebut terbilang sangat masif. Tidak hanya turun ke jalan, mereka juga melakukan perlawanan melalui konten kreatif di media sosial dengan membuka aib anggota dewan. Tentu gerakan tersebut patut dicatat dalam sejarah sebagai gerakan generasi muda Indonesia yang paling sangat heroik dan menyita perhatian publik secara luas pascareformasi.

Pada perkembangannya, upaya advokasi hukum yang ditempuh guna menyelamatkan sumber daya alam melalui gugatan *judicial review* belum menunjukkan hasil yang diinginkan. Mahkamah Konstitusi saat ini menunda persidangan *a quo* dengan alasan fokus pada penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah. PUSHEP berharap agar Mahkamah Konstitusi setelah itu melanjutkan persidangan dengan agenda mendengarkan keterangan ahli.

E. Mendorong Judicial Activism

Black's Law Dictionary, memberikan definisi mengenai *judicial activism* sebagai *a philosophy of judicial decision-making whereby judges allow their personal views about public policy, among other factors, to guide their decisions, usu. with the suggestion that adherents of this philosophy tend to find constitutional violations and are willing to ignore precedent*. Brian Galligan kemudian memberikan definisi bahwa *judicial activism* atau aktivisme yudisial merupakan pendekatan hakim dan pengadilan untuk mengontrol atau memengaruhi institusi politik dan administratif, baik di legislatif maupun eksekutif, dalam membuat keputusan dan kebijakan. Umumnya, *judicial activism* selalu identik perihal hakim membuat aturan hukum (*judges making law*) dalam putusannya.

Konteksnya adalah para hakim cenderung memosisikan dirinya sebagai hakim yang berhak dan berwenang untuk memberikan pertimbangan terhadap kebijakan-kebijakan politik, sosial, dan ekonomi. Dalam konteks mendobrak stagnasi demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia, *judicial activism* diperlukan untuk mendukung upaya reformasi dan sedang dalam upaya mengonsolidasi negara demokrasi yang baru terlepas dari rezim otoritarian.

Kita berharap pada Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengakomodasi atau menggunakan pendekatan *judicial activism* dalam memberikan pertimbangan hukum terkait gugatan *judicial review* UU Minerba terhadap UUD NRI 1945. Hal itu tentu dengan pengecualian dalam memenuhi batasan-batasan tertentu sesuai prinsip *virtue jurisprudence*. Gugatan *judicial review* UU Minerba merupakan perkara yang kebijakannya terkait dengan sektor ekonomi. Perkara tersebut juga banyak merugikan hak konstitusional warga negara. Dalam perkara *a quo* terlihat secara nyata pelanggaran hukum terhadap asas pembentukan undang-undang dan substansi yang diatur cenderung merugikan negara berdasarkan pendekatan pembangunan nasional berkelanjutan. Oleh sebab itu, perihal gugatan tersebut layak diputus dengan menggunakan konsep *judicial activism*.

