

Mengukur Rasionalitas Pembuatan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara

Feby Ivalerina Kartikasari

Fakultas Hukum, Universitas Katolik Parahyangan

Email: feby75@unpar.ac.id

Naskah diterima: 07/12/2024, direvisi: 29/10/2025, disetujui: 05/11/2025

ABSTRACT

The quality of a law is greatly influenced by the process of its formation. Some legal scholars argue that a rational law-making process will produce high-quality legislation, while others view the process as being inherently shaped by political dynamics. This study aims to analyze the extent to which the principle of rationality can be applied in the formulation of Law Number 4 of 2009 on Mineral and Coal Mining and Law Number 3 of 2020 as its amendment. The research employs a socio-legal method with a conceptual approach and descriptive qualitative analysis. Data were collected through literature studies, analysis of official documents (academic papers, parliamentary records, and government reports), as well as semi-structured interviews with key stakeholders, including legislators, government officials, academics, NGOs, and mining consultants. The findings indicate that the legislative process of both laws has not fully met the principle of rationality due to the dominance of certain interests and strong political influences. Therefore, efforts are needed to promote more rational and evidence-based law-making by improving the quality of academic papers, expanding substantive public participation, ensuring a balanced role among stakeholders, and strengthening analytical capacity within the legislative process.

Key words: rational law-making, mining

ABSTRAK

Kualitas suatu undang-undang sangat dipengaruhi oleh proses pembentukannya. Sebagian ahli hukum berpendapat bahwa pembentukan undang-undang yang rasional akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, sementara pandangan lain menilai proses tersebut sarat dengan dinamika politik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana prinsip rasionalitas dapat diterapkan dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara serta Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 sebagai perubahannya. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum *socio-legal* dengan pendekatan konseptual dan analisis kualitatif deskriptif. Data diperoleh melalui studi kepustakaan, analisis dokumen resmi (naskah akademik, risalah DPR, laporan pemerintah), serta wawancara semi-terstruktur dengan para pemangku kepentingan, meliputi pembuat undang-undang, pejabat pemerintah, akademisi, LSM, dan konsultan pertambangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pembentukan kedua undang-undang tersebut belum sepenuhnya memenuhi prinsip rasionalitas karena adanya dominasi kepentingan tertentu dan pengaruh politik yang kuat. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk mendorong pembentukan undang-undang yang lebih rasional dan berbasis bukti melalui peningkatan kualitas naskah akademik, perluasan partisipasi publik yang substantif, keseimbangan peran antaraktor, serta penguatan kapasitas analisis dalam proses legislasi.

Kata kunci: pembuatan undang-undang yang rasional, pertambangan

A. Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan adalah salah satu instrumen terpenting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum. Namun keberadaan peraturan perundang-undangan saja tidak cukup, peraturan perundang-undangan harus berkualitas sehingga dapat dilaksanakan dan mencapai tujuan pembentukannya. Seperti yang ditunjukkan dalam penelitian Seidman & Seidman, bahwa kegagalan implementasi peraturan perundang-undangan sering kali berakar pada kekurangan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri¹. Oleh karena itu, kualitas peraturan perundang-undangan

¹ Seidman, Ann, and Robert B. Seidman. "ILTAM: Drafting Evidence-Based Legislation for Democratic Social Change." *Boston University Law Review* 89, no. 435 (2009): 437.

harus menjadi perhatian jika benar-benar diharapkan dapat berfungsi sebagai instrumen penting dalam penyelenggaraan negara. Pentingnya kualitas peraturan perundang-undangan dinyatakan dengan tepat oleh Cullinan, bahwa jika hukum adalah raja, maka muatan normatifnya akan menentukan apakah hukum tersebut akan berperan sebagai pemimpin yang baik atau sebaliknya².

Kualitas peraturan perundang-undangan bergantung pada proses pembentukannya. Para ahli hukum berpendapat bahwa undang-undang membutuhkan proses yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan untuk membangun legitimasi³. Proses yang rasional menurut Mousmouti berarti harus ada hubungan logis antara masalah yang harus diselesaikan dan solusi legislasi yang dipilih, dan hubungan tersebut tampak dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan⁴. Di sini tampak bahwa mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan yang rasional memastikan adanya hubungan yang logis antara persoalan nyata dan solusinya. Untuk itu Seidman & Seidman merekomendasikan agar pembuat peraturan perundang-undangan mendasarkan pekerjaan mereka pada penelitian yang terstruktur secara logis, didukung oleh fakta, dan menggunakan alasan yang kuat⁵.

Proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang rasional, yang bertujuan menyelaraskan undang-undang dengan masalah dunia nyata serta merancang solusi yang logis, tentunya bukanlah hal yang mudah. Hal ini sangat bergantung pada dinamika yang terjadi dalam proses pembentukannya. Kompleksitas, keragaman, dan muatan politik melekat dalam pembuatan undang-undang sehingga proses yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan sekalipun dapat terganggu oleh pengaruh sosial, politik, atau ideologi⁶.

Berdasarkan rekomendasi dari berbagai ahli hukum tentang pentingnya pembuatan peraturan perundang-undangan yang rasional, serta tantangan yang mungkin muncul akibat dinamika dalam proses tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji sejauh mana prinsip rasionalitas diterapkan dalam proses pembuatan undang-undang. Penelitian ini menggunakan dua proses pembentukan undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba 4/2009) dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba 3/2020). Pembuatan kedua undang-undang tersebut menarik untuk dikaji karena meskipun mengatur obyek yang sama, kedua undang-undang tersebut dibuat dalam situasi yang berbeda, yang kemungkinan mempengaruhi proses pembuatannya.

Untuk melakukan penelitian ini, penulis menggunakan metode hukum *socio-legal* dengan menelaah proses pembentukan undang-undang, rasionalitas di baliknya, serta pengaruh faktor sosial, politik, dan ideologi yang menyertainya. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan wawancara semi-terstruktur dengan para pemangku kepentingan, termasuk pembuat undang-undang, pejabat pemerintah, akademisi, LSM, dan konsultan pertambangan, untuk menilai penerapan prinsip rasionalitas serta pengaruh faktor politik, ekonomi, dan sosial dalam proses legislasi. Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami dan menganalisis konsep rasionalitas dalam pembentukan undang-undang yang dipadukan dengan teori pembuatan kebijakan publik. Kemudian, analisis dilakukan secara kualitatif deskriptif terhadap

2 Cullinan, Cormac. "The Rule of Nature's Law." In *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, edited by Christina Voigt. Cambridge: Cambridge University Press, 2013: 99

3 Popelier, Patricia, and Victoria Verlinden. "The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation." In *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, edited by Jonathan Verschuren. Leiden: Brill Nijhoff, 2009: 14; Wintgens, Luc J. *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*. London: Routledge, 2016, 11; Oliver-Lalana, A. Daniel. "On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method." *The Theory and Practice of Legislation* 4, no. 2 (2016): 137.

4 Mousmouti, Maria. "Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking." *European Journal of Risk Regulation* 9, no. 1 (2018): 446

5 Seidman, A.W., and R.B. Seidman. "Lawmaking, Development and the Rule of Law." In *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, edited by J. Arnscheidt, B. van Rooij, and J.M. Otto. Leiden: Leiden University Press, 2008.

6 Peschka, V. "The Quality of Legislation." *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae* 26, no. 3-4 (1984): 287

literatur, dokumen resmi (naskah akademik, risalah DPR, laporan pemerintah), dan hasil wawancara, dengan menggunakan kerangka konsep pembuatan hukum rasional yang dikombinasikan dengan konsep kompleksitas pembuatan kebijakan. Hasil analisis kemudian disintesis untuk menilai sejauh mana proses pembentukan UU Minerba 4/2009 dan UU Minerba 3/2020 mencerminkan prinsip rasionalitas serta bagaimana kompleksitas kebijakan memengaruhi proses legislasi tersebut.

B. Pembahasan

Sebelum mendiskusikan bagaimana dinamika proses pembuatan UU Minerba 4/2009 dan UU Minerba 3/2020, penulis mendiskusikan terlebih dahulu pemikiran para ahli hukum mengenai proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang rasional dan pemikiran-pemikiran lain mengenai dinamika proses pembuatan kebijakan. Diskusi tersebut kemudian digunakan oleh penulis sebagai kerangka dan acuan untuk melakukan analisis pembuatan kedua undang-undang tersebut.

B.1 Teori Proses Pembuatan Undang-Undang

Banyak ahli hukum berpendapat bahwa pembentukan undang-undang idealnya dilakukan melalui proses yang rasional. Hal ini didasarkan pada pandangan bahwa manusia adalah makhluk rasional, sehingga hukum pun seharusnya mencerminkan sifat tersebut⁷. Selain itu, hukum yang dirancang secara rasional cenderung lebih mudah memperoleh legitimasi⁸. Oleh karena itu, para pakar hukum mendorong penerapan sejumlah kriteria untuk mendukung pembentukan hukum yang rasional.

Kriteria *pertama* adalah bahwa metode pembentukan hukum harus jelas, terstruktur, dan dapat diukur⁹. Metode yang baik akan memandu proses analisis dan membantu masyarakat memahami alasan di balik keputusan yang diambil. Kriteria *kedua* menekankan pentingnya pemahaman yang mendalam terhadap masalah yang ingin diatasi¹⁰. Ini memerlukan pengumpulan informasi yang komprehensif tentang realitas yang akan diatur, serta memastikan bahwa proses pembentukan hukum terbuka untuk pemeriksaan dan kritik¹¹. Kriteria *ketiga* adalah perlunya analisis mendalam dalam merumuskan solusi atas masalah yang dihadapi¹², termasuk, jika diperlukan, penelitian ilmiah¹³. Seidman & Seidman bahkan merekomendasikan agar anggota parlemen memastikan bahwa setiap rancangan undang-undang dilengkapi dengan laporan penelitian yang relevan. Laporan tersebut harus disusun secara logis, sehingga memungkinkan publik membuat keputusan berdasarkan fakta dan alasan yang rasional¹⁴.

7 Popelier, Patricia, and Victoria Verlinden. "The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation." In *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, edited by Jonathan Verschuuren. Leiden: Brill Nijhoff, 2009:15.

8 Popelier, Patricia, and Victoria Verlinden. "The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation." In *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, edited by Jonathan Verschuuren. Leiden: Brill Nijhoff, 2009: 14; Wintgens, Luc J. "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence." In *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, edited by Luc J. Wintgens. Proceedings of the Fourth Benelux-Scandinavian Symposium on Legal Theory. Oxford: Hart Publishing, 2002: 11; Oliver-Lalana, A. Daniel. "On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method." *The Theory and Practice of Legislation* 4, no. 2 (2016): 137.

9 Oliver-Lalana, A. Daniel. "On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method." *The Theory and Practice of Legislation* 4, no. 2 (2016): 136-137; Siehr, Angelika. "Symbolic Legislation Under Judicial Control." In *Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*, edited by Klaus Meßerschmidt and A. Daniel Oliver-Lalana. Cham: Springer International Publishing, 2016.: 218; Mousmouti, Maria. "Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking." *European Journal of Risk Regulation* 9 (2018): 8.

10 Seidmann, A., R. Seidmann, and N. Abeysekere. *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*. Kluwer Law International, 2001: 99; Oliver-Lalana, A. Daniel. "On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method." *The Theory and Practice of Legislation* 4, no. 2 (2016): 136-137; Mousmouti, Maria. "Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking." *European Journal of Risk Regulation* 9 (2018): 41-42.

11 Popelier, Patricia, and Victoria Verlinden. "The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation." In *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, edited by Jonathan Verschuuren. Leiden: Brill Nijhoff, 2009: 18.

12 Oliver-Lalana, A. Daniel. "On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method." *The Theory and Practice of Legislation* 4, no. 2 (2016): 136

13 Popelier, Patricia, and Victoria Verlinden. "The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation." In *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, edited by Jonathan Verschuuren. Leiden: Brill Nijhoff, 2009: 18.

14 Seidman, A.W., and R.B. Seidman. "Lawmaking, Development and the Rule of Law." In *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, edited by J. Arnscheidt, B. van Rooij, and J.M. Otto. Leiden: Leiden University Press, 2008:104.

Untuk mendorong terciptanya peraturan perundang-undangan yang ideal, beberapa ahli hukum merekomendasikan berbagai mekanisme. Sebagai contoh, Seidman dkk menawarkan teknik-teknik khusus yang dirancang untuk membantu para perancang undang-undang, khususnya di negara berkembang dan transisional, dalam menghasilkan undang-undang yang dapat mendorong perubahan sosial¹⁵. Pendekatan mereka berakar pada desain rasional-legal, yang mengandalkan penalaran logis berbasis fakta yang telah terverifikasi. Disamping itu, Mousmouti mengusulkan metode untuk meningkatkan efektivitas hukum melalui kerangka kerja yang komprehensif, mencakup strategi, desain, dan mekanisme hukum¹⁶. Pendekatan ini dirancang untuk membantu para pembuat undang-undang mengidentifikasi isu-isu utama, melakukan analisis mendalam, serta mengatasi tantangan potensial sejak tahap awal proses legislasi¹⁷.

Namun beberapa ahli berpendapat bahwa dalam praktiknya, proses pembuatan undang-undang sangat kompleks. Proses ini bersifat politis dan melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang saling bersaing¹⁸. Unsur politis dalam pembuatan undang-undang tidak sepenuhnya dapat dirasionalisasi, karena dipengaruhi oleh ideologi politik serta keputusan-keputusan strategis tertentu. Selain itu, dinamika legislasi sering kali dipengaruhi oleh faktor-faktor non-politis, seperti keterbatasan waktu, keterampilan, dan sumber daya¹⁹, yang menjadikan penerapan metode rasional menjadi lebih sulit.

Di negara-negara berkembang, tantangan ini semakin berat akibat adanya fragmentasi sosial, kelemahan institusi negara, ketidakkonsistenan hukum, serta keterbatasan kapasitas para perancang undang-undang²⁰. Kompleksitas tersebut membuat sejumlah akademisi menyimpulkan bahwa tahapan dan proses rasional dalam pembuatan undang-undang sering kali tidak sepenuhnya diterapkan dalam praktik²¹.

Literatur hukum yang secara mendalam dan teoretis membahas dinamika ini masih relatif terbatas²², di sisi lain, terdapat sejumlah literatur kebijakan publik yang menguraikan dinamika proses pembuatan kebijakan, yang dapat dijadikan referensi untuk menilai proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Salah satu di antaranya adalah karya John W. Kingdon, yang membahas proses pembuatan kebijakan, bahkan sejak suatu isu diakui sebagai masalah yang perlu diatur atau diselesaikan dan masuk ke dalam agenda sebuah kebijakan.

Menurut Kingdon, terdapat proses dimana isu-isu tertentu mendapat perhatian dan dianggap sebagai masalah yang harus diselesaikan melalui kebijakan²³. Ia mencatat bahwa dalam praktiknya, beberapa isu

-
- 15 Seidman, A.W., and R.B. Seidman. "Lawmaking, Development and the Rule of Law." In *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, edited by J. Arnscheidt, B. van Rooij, and J.M. Otto. Leiden: Leiden University Press, 2008.
 - 16 Mousmouti, Maria. "Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking." *European Journal of Risk Regulation* 9 (2018): 462.
 - 17 Ibid
 - 18 Mousmouti, Maria. "Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking." *European Journal of Risk Regulation* 9 (2018): 78; Tala, Jyrki. "Better Regulation through Programs and Quality Standards: Are New Perspectives Needed?" *Legisprudence* 4, no. 2 (2010): 209; Oliver-Lalana, A. Daniel. "Legitimacy through Rationality: Parliamentary Argumentation as Rational Justification of Laws." In *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*, edited by Luc J. Wintgens. London: Routledge, 2016: 240
 - 19 Mousmouti, Maria. "Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking." *European Journal of Risk Regulation* 9 (2018):2
 - 20 Otto, J.M., W.S.R. Stoter, and J. Arnscheidt. "Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects." In *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, edited by J. Arnscheidt, B. van Rooij, and J.M. Otto. Leiden: Leiden University Press, 2008: 55-56
 - 21 van Rooij, B. "Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases." Leiden: Leiden University Press, 2006: 30; Oliver-Lalana, A. Daniel. "Legitimacy through Rationality: Parliamentary Argumentation as Rational Justification of Laws." In *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*, edited by Luc J. Wintgens. London: Routledge, 2016: 240; Mousmouti, Maria. "Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking." *European Journal of Risk Regulation* 9 (2018): 8.
 - 22 van Rooij, B. "Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases." Leiden: Leiden University Press, 2006: 26; Mousmouti, Maria. "Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking." *European Journal of Risk Regulation* 9 (2018): 4; Almeida, B. Ribeiro de. "Building Land Tenure Systems: The Political, Legal, and Institutional Struggles of Timor-Leste." PhD diss., Leiden University, 2020, 125.
 - 23 Kingdon, John W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson Education Limited

diabaikan dalam proses pembuatan kebijakan atau perundang-undangan karena tidak dianggap sebagai ‘masalah’²⁴. Jadi hanya beberapa isu yang akhirnya menarik perhatian pemerintah dan masuk ke agenda kebijakan²⁵. Setelah agenda ditetapkan, pemerintah kemudian menentukan berbagai alternatif solusi. Dari sekian banyak alternatif yang ada, lagi-lagi hanya beberapa yang dipertimbangkan secara serius, sehingga mempersempit pilihan solusi yang dapat diambil²⁶.

Dua faktor utama mempengaruhi penentuan agenda dan alternatif solusi, yaitu: *peserta* dan *proses*. *Peserta* meliputi Presiden, anggota legislatif, birokrat eksekutif, serta kekuatan eksternal seperti media, kelompok kepentingan, partai politik, dan masyarakat umum, yang semuanya dapat memengaruhi agenda dan alternatif kebijakan²⁷. Kingdon mengidentifikasi tiga aspek penting terkait peserta: (1) tingkat pentingnya masing-masing peserta, (2) peran mereka dalam memengaruhi agenda atau alternatif, dan (3) sumber daya yang mereka miliki²⁸. *Proses* juga memainkan peran penting dalam menentukan agenda dan alternatif solusi. Untuk menjelaskan hal ini, Kingdon mengembangkan teori ‘kerangka aliran ganda’ (*Multiple Streams Framework* atau MSF).

MSF menggambarkan interaksi antara tiga aliran dalam pembuatan kebijakan: *aliran masalah*, *aliran kebijakan*, dan *aliran politik*. *Aliran Masalah* mengacu pada isu-isu yang mendapat perhatian pemerintah. Sebuah kondisi menjadi masalah melalui indikator tertentu, seperti data statistik atau penelitian, yang menunjukkan keberadaan masalah tersebut²⁹. Selain itu, peristiwa kritis, seperti krisis nasional, atau umpan balik dari pelaksanaan program, dapat mendorong perhatian terhadap suatu masalah³⁰. Namun, tidak semua masalah mendapat perhatian, misalnya jika pemerintah sudah gagal menangani masalah tersebut, kondisi masalah berubah, atau perhatian pemerintah dialihkan ke prioritas lain³¹. *Aliran Kebijakan* adalah proses pengembangan ide dan proposal untuk mengatasi masalah. Proses ini sering terjadi di komunitas spesialis seperti pejabat, akademisi, dan praktisi hukum. Proposal kebijakan yang dipertimbangkan tidak hanya harus logis, tetapi juga harus realistis, memperhitungkan kendala anggaran, opini publik, dan peluang persetujuan oleh pejabat terpilih³². Proses ini menghasilkan daftar pendek proposal yang dianggap layak untuk dipertimbangkan lebih lanjut³³. *Aliran Politik* mencakup atmosfer politik nasional, dinamika pemilu, dan kekuatan politik terorganisir yang dapat menentukan prioritas kebijakan. Konsensus politik sangat diperlukan, yang sering kali dibangun melalui kompromi dan persuasi antara berbagai peserta³⁴.

Ketiga aliran ini biasanya berjalan secara independen, tetapi pada momen tertentu, mereka dapat bertemu, menciptakan peluang untuk perubahan kebijakan yang signifikan. Menurut Kingdon, proses pembuatan kebijakan tidak bersifat teratur atau linear, melainkan lebih fleksibel dan terkadang tampak tidak terencana³⁵.

Selain teori *Multiple Streams Framework* (MSF) dari Kingdon, terdapat beberapa teori lain yang menggambarkan kompleksitas pembuatan kebijakan, diantaranya adalah teori tersebut adalah Model Inkrementalis (*Incrementalist Model*) dan Model Ember Sampah (*Garbage Can Model*). *Incrementalist Model*, yang dikemukakan oleh Lindblom pada tahun 1959, menyatakan bahwa keterbatasan kapasitas

24 Ibid.

25 Ibid: 3

26 Ibid: 4.

27 Ibid: 15.

28 Ibid: 21.

29 Ibid: 90-91.

30 Ibid: 96, 100-101.

31 Ibid: 78.

32 Ibid: 143-144.

33 Ibid: 144.

34 Ibid: 199.

35 Ibid: 78.

intelektual, informasi, waktu, dan sumber daya membuat sulit untuk memenuhi standar pembuatan kebijakan yang sepenuhnya rasional. Akibatnya, pembuat kebijakan menyederhanakan proses pengambilan keputusan dengan melakukan perubahan kecil secara bertahap melalui pendekatan *trial and error* serta mempertimbangkan dampak yang terbatas³⁶. Alternatif kebijakan yang menyeluruh cenderung diabaikan karena sering kali tidak praktis secara politis atau sulit untuk memprediksi dampaknya³⁷. Dengan pendekatan ini, pembuat kebijakan tidak berfokus pada perubahan besar yang memakan waktu panjang, melainkan hanya melakukan penyesuaian kecil yang dianggap perlu. Hal ini menyebabkan perubahan kebijakan berlangsung secara bertahap dan dalam langkah-langkah kecil³⁸.

Sedangkan *Garbage Can Model*, yang dikembangkan oleh Cohen dkk pada tahun 1972³⁹, mengajukan gagasan bahwa proses pembuatan kebijakan bersifat tidak rasional dan tidak terorganisir secara kronologis. Tidak ada hubungan langsung antara masalah dan solusi dalam model ini, yang disebut sebagai 'anarki terorganisir'. Dalam konteks ini, preferensi peserta tidak selalu jelas, tujuan sering kali tidak terdefinisi dengan baik, dan proses organisasi tidak dipahami secara menyeluruh. Selain itu, peserta dalam proses pengambilan keputusan keluar masuk secara acak.

B.2 Proses Pembentukan UU Minerba 4/2009 dan UU Minerba 3/2020

Dalam menganalisis sejauhmana pembuatan undang-undang yang rasional dilaksanakan dalam pembuatan kedua undang-undang pertambangan tersebut, penulis membagi diskusi ke dalam tiga materi yang paling relevan dalam pembuatan hukum yang rasional, *Pertama*, peraturan mengenai pembentukan undang-undang. Dari bagian ini dapat dianalisis sejauhmana mekanisme yang rasional diatur dalam peraturan pembuatan undang-undang. *Kedua*, penemuan masalah. Dikarenakan undang-undang yang rasional semestinya merespon persoalan nyata dalam masyarakat, maka bagaimana pembuat undang-undang menemukan masalah penting untuk dianalisis. *Ketiga*, adalah analisis masalah dan solusinya. Dalam pembuatan undang-undang yang rasional, analisis masalah dan solusinya harus melalui mekanisme yang rasional.

5.2.1 Peraturan mengenai Pembuatan Undang-Undang

Pembentukan UU Minerba 4/2009, yang berlangsung dari tahun 2005 hingga akhir tahun 2008, harus sejalan dengan berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden; serta Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 08/DPRRI/2005-2006 tentang Tata Tertib DPR. Dibawah ini menjelaskan proses pembuatan undang-undang sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Setelah Rancangan Undang-Undang (RUU) masuk ke dalam daftar Prolegnas (program legislasi nasional), selanjutnya proses perumusan RUU dapat dilakukan. UU Minerba 4/2009 adalah inisiatif Presiden, jadi RUU disusun oleh menteri atau kepala lembaga terkait, yang kemudian membentuk komite antar-kementerian untuk harmonisasi dan koordinasi materi RUU. Komite ini melibatkan ahli hukum, penyusun peraturan, dan pihak terkait lainnya. Pembahasan fokus pada objek, ruang lingkup, dan arah

36 Pal, Leslie A. "Assessing Incrementalism: Formative Assumptions, Contemporary Realities." *Policy and Society* 30, no. 1 (2011).

37 Atkinson, Michael M. "Lindblom's Lament: Incrementalism and the Persistent Pull of the Status Quo." *Policy and Society* 30, no. 1 (2011): 10.

38 Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*: 79.

39 Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17, no. 1 (March 1972).

pengaturan. Ahli dari berbagai sektor dapat diundang untuk memberikan masukan. RUU yang disusun harus disetujui oleh menteri terkait, dan jika ada ketidaksepakatan, maka Presiden akan memutuskan. RUU yang telah disetujui diajukan ke DPR untuk dibahas dalam 60 hari.

Pemerintah dapat menyiapkan 'naskah akademik' yang memuat latar belakang, tujuan, dan ruang lingkup RUU. Dalam aturan pada masa itu, naskah akademik ini tidak diwajibkan, namun dapat disertakan dengan RUU untuk tahap selanjutnya. Inisiator RUU menyusun naskah akademik bersama dengan departemen terkait dan ahli dari universitas atau pihak lain. RUU beserta keterangan atau naskah akademik diserahkan kepada ketua DPR untuk diproses lebih lanjut.

Pembahasan RUU oleh pemerintah dan DPR dilakukan dalam dua tahap: Rapat Komisi dan Rapat Paripurna. Pada tahap pertama, fraksi dan DPD memberikan pandangan umum atas RUU yang disampaikan oleh pemerintah, diikuti dengan tanggapan dan masukan dari publik. Pada tahap ini ada beberapa Rapat Komisi antara wakil dari pemerintah dengan DPR untuk membahas pasal-pasal RUU dan Daftar Isian Masalah (DIM). Sesungguhnya pada saat itu dimungkinkan untuk adanya masukan dari masyarakat, namun tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur dengan rinci mengenai mekanisme partisipasi publik. Pada tahap kedua, keputusan diambil dalam Rapat Paripurna, diikuti dengan laporan hasil pembahasan dan pendapat akhir. RUU yang disetujui bersama kemudian diserahkan ke Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

Berdasarkan aturan-aturan di atas penemuan masalah kemungkinan besar ditemukan dalam proses perumusan RUU di pemerintah. Sedangkan dalam tahap pembahasan RUU antara pemerintah dengan DPR akan sulit ditemukan masalah baru karena lebih fokus pada pembahasan DIM, meskipun dalam proses di DPR dapat diselenggarakan dengan pendapat publik. Jadi dalam tahap pembahasan di DPR, akan lebih banyak membahas alternatif solusi penyelesaian masalah dibandingkan menemukan masalah baru.

Sedangkan dalam pembuatan RUU Minerba 3/2009, seperti halnya dengan pembuatan UU Minerba 4/2009, harus mematuhi sejumlah peraturan perundang-undangan, yaitu: Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019; Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011; dan dua Peraturan DPR tentang Tata Tertib. Ketika RUU dirumuskan oleh DPR periode 2014-2019, prosesnya harus sesuai dengan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014, sedangkan perumusan RUU pada DPR periode 2019-2024, prosesnya mengikuti Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020.

Saat RUU Minerba 3/2020 dirumuskan, aturan-aturan yang terkait dengan alur pembuatan RUU tidak jauh berbeda dengan pada saat RUU Minerba 4/2009 dibuat. Namun Pada saat RUU Minerba 3/2020 dibuat aturan pembentukannya lebih rinci dibandingkan saat RUU Minerba 4/2009 disusun. Selain itu, terdapat beberapa aturan penting yang belum ada sebelumnya, seperti kewajiban melampirkan naskah akademik pada setiap RUU, serta aturan standar penyusunannya. Disamping itu, ketika RUU Minerba 4/2009 dibuat, aturan mengenai partisipasi publik masih terbatas, sementara ketika pembuatan UU 3/2020 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 telah mengatur mekanisme rinci mengenai partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Di bawah ini penjelasan mengenai alur pembuatan undang-undang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

UU Minerba 3/2020 adalah inisiatif DPR. RUU yang diusulkan DPR dapat diajukan oleh anggota, komisi, atau gabungan komisi. Sebelum menyusun RUU, naskah akademik harus disusun. Masukan publik juga dapat diterima untuk perbaikan RUU. Setelah harmonisasi dan finalisasi, RUU disahkan di Rapat Paripurna DPR dan diajukan ke Presiden. Kemudian Presiden menunjuk menteri untuk membahas RUU di DPR dan membuat DIM dengan masukan dari publik.

Selanjutnya, DPR dan pemerintah (diwakili oleh menteri yang ditunjuk Presiden) membahas RUU di DPR. Jika pembahasan terkait otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, atau pengelolaan sumber daya alam, DPD juga terlibat. Pembahasan dilakukan dalam dua tingkat: pertama melalui Rapat Komisi, kemudian Rapat Paripurna untuk pengesahan. Pembahasan tingkat pertama mencakup pengantar, pembahasan DIM, dan penyampaian pendapat. Jika pembahasan DIM belum selesai, maka pembahasan dapat diteruskan oleh DPR periode berikutnya. Masukan publik dapat dilakukan dalam berbagai forum, baik lisan maupun tertulis.

Dari penjelasan di atas maka tampak bahwa dalam proses pembuatan undang-undang inisiatif DPR, proses pencarian masalah lebih banyak akan dilakukan dalam proses perumusan naskah akademik, pembuatan RUU di DPR, dan pembuatan DIM oleh pemerintah. Sedangkan dalam pembahasan RUU oleh DPR bersama pemerintah di DPR, kemungkinan besar tidak membahas masalah baru, karena hanya fokus pada pembahasan DIM. Sedangkan analisis masalah dan solusinya dapat dilakukan dalam setiap tahapan pembuatan undang-undang karena secara alamiah setiap penemuan masalah kemudian ditindaklanjuti dengan analisis dan solusinya, termasuk ketika membahas mengenai DIM.

Dibandingkan dengan sebelumnya, peraturan perundang-undangan mengenai tatacara pembuatan undang-undang pada saat UU Minerba 3/2020 dibuat, menawarkan peluang lebih besar untuk menemukan masalah yang lebih luas dan analisis masalah yang lebih mendalam, karena ada kewajiban untuk membuat naskah akademik, beserta standar penulisannya dan aturan partisipasi publik yang lebih rinci. Sehingga apabila dilaksanakan, proses pembuatan UU Minerba 3/2020 semestinya lebih rasional dalam menjangkau masalah nyata dan menganalisis alternatif solusinya dibandingkan dalam pembuatan UU Minerba 4/2009.

Jadi dapat disimpulkan bahwa aturan-aturan yang mengatur proses pembuatan kedua undang-undang pertambangan tersebut mencerminkan proses bertahap, dan cukup rasional, meskipun tidak sepenuhnya ideal. Kendati inisiator RUU memiliki peran besar dalam penentuan masalah, namun beberapa tahap dalam pembuatan RUU memberi kesempatan bagi berbagai pihak untuk memberikan masukan. Apabila hal tersebut benar-benar dilaksanakan akan membuka lebih luas masukan terhadap masalah nyata yang perlu diselesaikan serta solusinya. Disamping itu keberadaan naskah akademik, yang apabila dibuat dengan metode dan analisis yang memadai akan menunjukkan masalah yang harus diselesaikan dan alternatif solusinya. Namun kekurangannya adalah pengaturan bahwa pembahasan di DPR fokus pada pembahasan DIM, sehingga yang paling memungkinkan dalam proses tersebut adalah diskusi alternatif solusi terhadap masalah yang sudah disediakan/diagendakan, bukan penemuan masalah. Padahal apabila dalam proses pembahasan RUU di DPR tidak hanya fokus membahas DIM, maka akan lebih memungkinkan untuk menemukan berbagai persoalan nyata yang perlu ditangani.

5.2.3 Penemuan Masalah

Pada pembuatan UU Minerba 4/2009 pemerintah mengeluarkan naskah akademik yang salah satunya mengidentifikasi beberapa masalah dalam pengelolaan pertambangan Indonesia⁴⁰, yaitu: konflik antara masyarakat lokal dan perusahaan pertambangan; pertambangan ilegal (PETI); ketidakselarasan antara kebijakan pertambangan, kehutanan, lingkungan, dan otonomi, terutama tumpang tindih penggunaan lahan akibat peta sektor yang berbeda; kurangnya nilai tambah dari produk mineral dan batubara, dengan 90% bahan baku industri pertambangan berasal dari negara lain; serta berbagai masalah lingkungan akibat kegiatan pertambangan⁴¹. Sayangnya, meskipun naskah akademik mengemukakan berbagai masalah

40 Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 2004.

41 Ibid.

terkait pengelolaan pertambangan, namun tidak tampak bahwa masalah tersebut diperoleh melalui proses penelitian ilmiah yang memadai. Dalam naskah akademik tersebut tidak dijelaskan mengenai metode penelitian dan referensi yang digunakan, disamping itu analisisnya juga sangat lemah⁴². Hal tersebut kemungkinan karena pada saat itu tidak ada aturan yang mewajibkan adanya naskah akademik dalam pembuatan undang-undang.

Berdasarkan naskah akademik dan beberapa interview dengan pejabat Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral yang ditugaskan untuk merumuskan RUU Minerba, pada saat itu sesungguhnya masalah utama yang teridentifikasi adalah: dominasi asing dalam industri pertambangan Indonesia dan pelaksanaan kebijakan desentralisasi yang bermasalah⁴³. Selama beberapa dekade pelaksanaan kontrak pertambangan, lebih menguntungkan investor asing dan menghambat pengembangan perusahaan swasta lokal⁴⁴. Oleh karenanya setelah lama dikuasai oleh asing, Indonesia berusaha merevisi tata kelola pertambangannya, mengikuti contoh negara-negara Afrika yang memprioritaskan kepentingan nasional⁴⁵. Sedangkan mengenai desentralisasi, sejak kebijakan tersebut dilaksanakan, di daerah telah banyak izin pertambangan dikeluarkan secara tidak terkendali, pemungutan retribusi yang sembarangan, dan pengabaian regulasi lingkungan⁴⁶.

Dalam proses pembuatan UU Minerba 4/2009, pemerintah, yaitu Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral mendominasi penentuan masalah atau agenda. Meskipun pemerintah menyatakan bahwa penyusunan RUU pertambangan dilakukan melalui proses diskusi dengan para ahli, akademisi, LSM, organisasi profesi, serta serangkaian pertemuan antar-departemen⁴⁷, namun nampaknya para pemangku kepentingan tersebut tidak banyak berperan dalam penentuan masalah. Hal tersebut paling tidak tampak dari penunjukan ahli yang dilakukan oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral sejak awal perumusan RUU. Ahli-ahli yang ditunjuk adalah berdasarkan pada agenda yang sudah ditentukan, yaitu masalah dominasi investor asing dan persoalan pelaksanaan desentralisasi. Jadi yang terlibat adalah ahli yang terkait dengan permasalahan tersebut, yaitu Tri Hayati (ahli hukum pertambangan), Hikmahanto Juwana (ahli hukum internasional), dan Bhenyamin Husein (ahli administrasi pemerintahan dan otonomi daerah)⁴⁸. LSM juga tidak mempengaruhi penentuan masalah, mereka bahkan mengeluh tidak dilibatkan dalam penyusunan RUU⁴⁹. Pemerintah menyatakan telah melakukan pertemuan dengan LSM, tetapi terjadi ketidaksepakatan mengenai permintaan LSM untuk moratorium izin tambang⁵⁰.

42 Ibid.

43 Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 2004: 20-22; Wawancara dengan Raden Sukhyar, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 26 September 2019; Wawancara dengan Simon Sembiring, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 3 Oktober 2019.

44 Ibid.

45 Wawancara dengan Raden Sukhyar, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 26 September 2019; Wawancara dengan Simon Sembiring, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 3 Oktober 2019.

46 Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 2004: 20-22; Wawancara dengan Raden Sukhyar, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 26 September 2019; Wawancara dengan Simon Sembiring, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 3 Oktober 2019.

47 Surat dari Presiden Republik Indonesia kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, Nomor: R. 29/Pres/5/2005, mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, 20 Mei 2005.

48 Wawancara dengan Tri Hayati, seorang akademisi dan ahli hukum pertambangan yang terlibat dalam pembuatan UU Minerba 4/2009, di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 18 September 2019.

49 Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum antara Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 21 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, hlm. 18-19; Kertas Posisi Kelompok Masyarakat Sipil (JATAM, ICEL, HUMA, WALHI, KAU, SPI, dan KIARA), 'Undang-Undang Mineral dan Batubara: Pesan Kosong untuk Bangsa', yang ditulis oleh Henri Subagiyo dan Irvan Pulungan.

50 Wawancara dengan Tri Hayati, seorang akademisi dan ahli hukum pertambangan yang terlibat dalam pembuatan UU Minerba 4/2009, di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 18 September 2019; Wawancara dengan Raden Sukhyar, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 26 September 2019.

Pada bulan Mei 2005, rancangan undang-undang tersebut diajukan ke DPR oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral melalui Surat No. R.29/Pres/5/2005, yang ditandatangani Presiden Yudhoyono. Pengajuan tersebut disetujui DPR tanpa hambatan, dan kemudian DPR membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk membahas rancangan tersebut bersama pemerintah⁵¹.

Pembahasan RUU Minerba dimulai pada 4 Juli 2005 dengan pemaparan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mengenai isu utama dalam RUU tersebut yang kemudian ditanggapi oleh setiap fraksi DPR⁵². Selanjutnya, DPR mengadakan rapat selama tujuh hari dengan berbagai pemangku kepentingan, yaitu pemerintah daerah, LSM, asosiasi pengusaha, asosiasi profesional, dan tujuh pakar untuk mendapat masukan bagi RUU⁵³. Namun, meskipun agenda dalam setiap rapat adalah mendengar masukan dari beberapa pemangku kepentingan dan mendiskusikannya, masing-masing pertemuan hanya berlangsung selama dua jam⁵⁴. Waktu yang terbatas tersebut tidak memadai untuk membahas masalah secara mendalam karena sebagian besar sesi rapat digunakan untuk presentasi singkat dari para pemangku kepentingan⁵⁵. Kondisi ini diperburuk oleh keterlambatan distribusi dokumen, di mana beberapa pemangku kepentingan baru menerima dokumen sehari sebelum rapat, bahkan ada yang tidak menerimanya sama sekali⁵⁶. Akibatnya, peserta rapat tidak memiliki waktu cukup untuk mempelajari substansi isu yang dibahas. Dalam situasi seperti itu, rapat cenderung hanya menghasilkan tanggapan umum dari anggota DPR, bukan diskusi substantif yang dapat menggali akar permasalahan secara komprehensif.

Rapat berikutnya melibatkan pembahasan RUU oleh DPR dan tim dari Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Pembahasan difokuskan pada pasal-pasal dalam RUU dan DIM yang disiapkan pemerintah. Dikarenakan fokus pada diskusi mengenai DIM, maka tidak ada diskusi mengenai masalah, bahkan pertemuan dengan berbagai pemangku kepentingan yang diselenggarakan sebelumnya juga tidak

51 Risalah dari Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan UU Minerba Mineral dan Batubara dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, 4 Juli 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Wawancara dengan Raden Sukhyar, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 26 September 2019; Wawancara dengan Sonny Keraf, mantan anggota DPR dari PDIP, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 19 September 2019; Wawancara dengan Alvin Lie, mantan anggota DPR dari PAN, yang terlibat dalam pembuatan UU Minerba 4/2009, 25 September 2019.

52 Risalah dari Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan UU Minerba Mineral dan Batubara dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, 4 Juli 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

53 Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan Para Ahli, 24 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 29 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 31 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 5 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 7 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 12 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 14 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

54 Lihat risalah dari Rapat Dengar Pendapat umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 24 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 29 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 31 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 5 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 7 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 12 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 14 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

55 Lihat Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 24 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 29 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 31 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 5 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 7 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 12 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah dari Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 14 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

56 Risalah dari Rapat Dengar Pendapat umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 24 Agustus 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; risalah dari rapat dengar pendapat umum Panitia Khusus Pertambangan Mineral dan Batubara dengan para ahli, 21 September 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

dibahas kembali. Akibatnya, tidak ada masalah baru yang diangkat untuk dibahas lebih lanjut.

Sebenarnya, ada peluang lain untuk menggali masalah selain rapat tersebut, misalnya melalui diskusi di masing-masing fraksi DPR dengan pemangku kepentingan, namun hal ini tergantung pada niat dan kepentingan tiap fraksi⁵⁷. Selain itu, DPR juga melakukan kunjungan lapangan ke Kalimantan Timur, Bangka-Belitung, dan Nusa Tenggara Timur⁵⁸. Namun, laporan penelitian dari kunjungan tersebut hanya disampaikan dalam rapat tanpa analisis mendalam dan pembahasan lebih lanjut⁵⁹. Akibatnya, hampir tidak ada masalah baru yang dibahas dalam pembahasan RUU antara pemerintah dan DPR.

Jadi dapat disimpulkan bahwa proses penemuan masalah tidak dapat dikatakan sepenuhnya rasional, karena menggunakan metode dan analisis yang tidak memungkinkan untuk dapat menjangkau seluruh persoalan nyata mengenai pengelolaan pertambangan. Situasi di atas seperti yang dikemukakan oleh Kingdon bahwa penentuan masalah dipengaruhi oleh peran pembuat kebijakan dan proses. Dalam hal ini peran pembuatan RUU didominasi oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, sehingga kemungkinan besar masalah yang ditetapkan hanya berdasarkan persektif dari departemen tersebut. Sedangkan dari sisi proses, penjelasan di atas menunjukkan bahwa proses yang dilalui tidak memungkinkan untuk sebanyak mungkin menggali masalah nyata, terutama karena dalam proses di pemerintah tidak melibatkan seluruh pemangku kepentingan yang relevan dan dalam proses pembahasan di DPR lebih fokus pada pembahasan DIM. Disamping itu, kualitas naskah akademik -yang semestinya juga meliputi penelitian mendalam tentang masalah nyata- sayangnya tidak memadai, bahkan beberapa anggota DPR juga menyatakan bahwa isi RUU tidak mencerminkan naskah akademiknya.

Sedangkan proses pembuatan UU Minerba 3/2020 bahkan lebih sulit lagi dikatakan sebagai pembuatan hukum yang rasional. Perumusan RUU ini dimulai sejak 2015, namun hingga tahun 2018 hanya hanya sedikit rancangan yang dibagikan ke publik, dan tidak ada perubahan signifikan⁶⁰. Namun, pada 11 Februari 2020, ketika pemerintahan dan DPR periode 2019-2024 baru dimulai, RUU tersebut mulai dibahas serius. Proses ini hanya melibatkan sedikit pemangku kepentingan⁶¹. Bahkan, Partai Demokrat menyatakan bahwa RUU ini tidak transparan, meskipun pengelolaan mineral dan batu bara seharusnya dilakukan secara terbuka dan adil⁶².

Pada tahun 2015, Badan Keahlian DPR (BKD) mulai merancang RUU dengan masukan dari pemerintah daerah, universitas, dan perusahaan tambang. Komisi VII DPR juga mengadakan Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan para ahli, asosiasi, dan universitas, serta melakukan kunjungan kerja ke beberapa daerah untuk penyempurnaan RUU⁶³. DPR menyusun naskah akademik berdasarkan penelitian, data wawancara di Aceh, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan, serta diskusi dan seminar yang melibatkan pakar, akademisi, dan LSM⁶⁴. Pada 29 Maret 2018, RUU disetujui di rapat Baleg DPR untuk diajukan sebagai

57 Wawancara dengan Sonny Keraf, mantan anggota DPR dari PDIP, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba No. 4/2009, 19 September 2019; Wawancara dengan Alvin Lie, mantan anggota DPR dari PAN, yang terlibat dalam pembuatan UU Minerba No. 4/2009, 25 September 2019.

58 Risalah rapat kerja antara Panitia Khusus Rancangan UU Minerba Mineral dan Batubara dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, 15 Maret 2006, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Risalah Rapat Kerja antara Panitia Khusus Rancangan UU Minerba Mineral dan Batubara dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, 4 Mei 2006, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

59 Ibid.

60 Sindonews.com. "UU Minerba, Antara Kritik Pengamat dan Pembelaan DPR." May 29, 2020. <https://ekbis.sindonews.com/read/37219/34/uu-minerba-antara-kritik-pengamat-dan-pembelaan-dpr-1589889911>

61 Hidayati, Nur. "Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020: Penderitaan Berkelanjutan bagi Rakyat dan Lingkungan Hidup." In *Kuasa Oligarki atas Minerba Indonesia?* edited by Ahmad Khoirul Umam. Jakarta: Universitas Paramadina, 2021: 26.

62 Sartono. "Membaca Ulang Arah Perubahan Undang-Undang Minerba." In *Kuasa Oligarki atas Minerba Indonesia?* edited by Ahmad Khoirul Umam. Jakarta: Universitas Paramadina, 2021: 125.

63 Kronologi Proses Penyusunan dan Pembahasan Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara: <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K7-RJ-20200515-103121-1462.pdf>

64 Kronologi Proses Penyusunan dan Pembahasan Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara: <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K7-RJ-20200515-103121-1462.pdf>; Naskah Akademik untuk Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2018.

inisiatif DPR, dan dikirim ke Presiden pada 11 April 2018⁶⁵.

Namun proses pembahasan RUU ini di pemerintah tidak semulus pembahasan awal di DPR. Menurut Menteri Enetgi dan Sumber Daya Mineral pada saat itu, Arifin Tasrif, setelah RUU diterima, tim panitia kerja pemerintah membahasnya dan mengadakan konsultasi publik dengan pemerintah daerah, universitas, masyarakat sipil, organisasi profesi tambang, dan pelaku usaha di berbagai kota⁶⁶. Namun kemudian pembahasan RUU Minerba menghadapi hambatan karena DIM tidak terselesaikan. Pada 5 Juni 2018, Presiden menunjuk lima menteri untuk membahas RUU di DPR, namun pembahasan tanpa DIM⁶⁷. Selanjutnya pada 18 Juli 2019, DPR kembali mengadakan rapat dengan pemerintah, tetapi DIM yang diserahkan oleh pemerintah hanya ditandatangani Menteri ESDM, menandakan belum ada kesepakatan di tingkat pemerintah⁶⁸. Hingga September 2019, DIM tetap belum selesai, dan Presiden meminta penundaan pembahasan pada 23 September 2019⁶⁹. Namun dua hari kemudian, DIM diserahkan dengan catatan dari Menteri Perindustrian⁷⁰. Selanjutnya, DPR membentuk panitia kerja pada 25 September 2019, namun rapat pembahasan pada 27 September dibatalkan atas arahan Presiden⁷¹. Pada akhirnya DIM diserahkan menjelang akhir masa jabatan DPR 2014-2019, sehingga pembahasan DIM tidak dilakukan⁷².

Pada periode DPR 2019-2024, tepatnya tanggal 16 Januari 2020, Baleg DPR dan Menteri Hukum dan HAM menyetujui melanjutkan amandemen UU Minerba 4/2009 melalui mekanisme *carry over*⁷³. Kemudian, tanggal 22 Januari 2020, RUU tersebut masuk Prolegnas Prioritas 2020⁷⁴. Namun, sesungguhnya ini melanggar Pasal 71A UU 15/2019 yang mensyaratkan bahwa DIM harus dibahas terlebih dahulu sebelum dibawa ke periode berikutnya, sementara DIM baru diajukan di akhir periode DPR 2014-2019, dan belum ada pembahasan.

Pada 13 Februari 2020, Komisi VII DPR menjadwalkan rapat dengan pemerintah untuk membahas DIM⁷⁵. Pembahasan DIM berlangsung dari 17 Februari hingga 11 Maret 2020 dan kemudian dilakukan rapat daring pada 31 Maret 2020 karena pandemi COVID-19⁷⁶. Saat itu, isi RUU mulai diketahui publik dan menimbulkan penolakan, termasuk dari Koalisi Masyarakat Peduli Mineral dan Batubara (KMPM), yang mengirim surat terbuka kepada Presiden untuk menunda pembahasan karena fokus masyarakat pada pandemi⁷⁷. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral setuju dan meminta DPR menunda rapat, tetapi pada 11 Mei 2020, DPR melanjutkan pembahasan⁷⁸. Delapan fraksi menyetujui RUU dibawa ke Rapat Paripurna, sementara Partai Demokrat menolak karena situasi pandemi⁷⁹. Pada 12 Mei 2020, RUU disahkan menjadi UU.

Proses penyusunan UU 3/2020 menuai kontroversi karena terkesan dipercepat. Ketua Panitia Kerja

65 Kronologi Proses Penyusunan dan Pembahasan Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara: <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K7-RJ-20200515-103121-1462.pdf>

66 Risalah Rapat Komite Kerja Rancangan Undang-Undang Minerba, Komisi VII DPR dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral serta Kementerian Perindustrian, 11 Mei 2020.

67 Kronologi Proses Penyusunan dan Pembahasan Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara: <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K7-RJ-20200515-103121-1462.pdf>

68 <https://pwypindonesia.org/id/pembentukan-ruu-perubahan-atas-uu-minerba-melanggar-prinsip-keterbukaan-akses-masyarakat-terhadap-informasi/>

69 Ibid.

70 Kronologi Proses Penyusunan dan Pembahasan Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara: <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K7-RJ-20200515-103121-1462.pdf>

71 Ibid.

72 Ibid.

73 Ibid.

74 Ibid.

75 Ibid.

76 Ibid.

77 <https://pushep.or.id/problem-etis-dan-yuridis-undang-undang-no-3-tahun-2020-tentang-perubahan-atas-undang-undang-nomor-4-tahun-2009-tentang-pertambangan-mineral-dan-batubara/>

78 Ibid.

79 Kronologi Proses Penyusunan dan Pembahasan Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara: <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K7-RJ-20200515-103121-1462.pdf>

untuk RUU tersebut, Bambang Wuryanto (PDIP), mengklaim pembahasan sudah sesuai aturan karena dimulai sejak 2016⁸⁰. Namun, percepatan di periode DPR 2019-2024 dianggap melanggar aturan, termasuk pelanggaran terhadap Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mensyaratkan keterbukaan dan partisipasi publik.

Terkait dengan penentuan masalah, DPR sebetulnya dapat menentukan masalah melalui berbagai cara, seperti masukan dari stakeholder, RDP, kunjungan kerja, dan penelitian untuk menyusun naskah akademik. Namun, sesungguhnya sejak awal RUU ini adalah hanya amandemen dari UU Minerba 4/2009, jadi hanya fokus pada isu terkait beberapa putusan MK, perubahan kewenangan pengelolaan tambang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jadi proses pencarian masalah pertambangan menjadi terbatas.

Namun dalam pembahasan RUU antara pemerintah dengan DPR, pemerintah menambahkan isu-isu baru ke dalam agenda, seperti penyelesaian tumpang tindih lahan, penguatan peran pemerintah pusat, dan perubahan Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)⁸¹. Selanjutnya pembahasan menjadi lebih fokus pada kepentingan perusahaan tambang, seperti memperpanjang masa izin tambang dan meningkatkan area izin.

Jadi masalah-masalah nyata pertambangan tampaknya tidak tereksplorasi lebih dalam dan luas karena, *pertama*, DPR menganggap RUU ini hanya sebagai revisi UU Minerba 4/2009, sehingga hanya merespons isu-isu mendesak. Kedua, pemerintah pada akhirnya lebih dominan dalam menentukan agenda, sementara partisipasi publik yang sebetulnya berpotensi mengusulkan isu-isu penting, sangat minim.

5.2.4 Analisis Masalah dan Penentuan Solusinya

Setelah masalah ditetapkan, tentunya dilanjutkan dengan analisis masalah dan penentuan solusinya. Dalam pembuatan UU 4/2009 proses analisis masalah dan penentuan solusi dimulai dari penyusunan RUU oleh pemerintah melalui berbagai pertemuan dengan berbagai pemangku kepentingan, sebagaimana disampaikan sebelumnya. Kemudian dilanjutkan dalam rapat-rapat dengan DPR yang lebih banyak membahas DIM dan pasal-pasal yang telah disiapkan pemerintah.

Masalah utama yang dibahas adalah dominasi investor asing dan masalah pengelolaan tambang di daerah. Solusinya adalah Pemerintah dan DPR setuju bahwa sistem kontrak lebih menguntungkan pihak asing dan membatasi kendali negara atas sumber daya alam⁸². Oleh karena itu, sistem kontrak dihapus dan diganti dengan sistem perizinan yang dianggap lebih fleksibel dalam pengelolaan tambang. Sementara mengenai perizinan di daerah yang bermasalah, seperti pungutan liar dan izin yang tumpang tindih, DPR dan pemerintah menyepakati adanya pengawasan oleh pemerintah pusat atas pengelolaan tambang di daerah, dan pemberian sanksi untuk pelanggaran aturan⁸³.

Namun meskipun dalam rapat-rapat bersama pemerintah dan DPR pada umumnya membahas mengenai DIM, namun analisisnya kurang mendalam. Misalnya terkait perizinan, meskipun sistem

80 Risalah Rapat Komite Kerja Rancangan Undang-Undang Minerba, Komisi VII DPR, antara Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Kementerian Perindustrian, 11 Mei 2020.

81 Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Arifin Tasrif, dalam berita acara rapat kerja antara Komisi VII DPR dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Perindustrian, dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, 13 Februari 2020.

82 Wawancara dengan Tri Hayati, akademisi dan ahli hukum pertambangan, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009 di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral pada 18 September 2019; Wawancara dengan Raden Sukhyar, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, pada 26 September 2019; Wawancara dengan Sonny Keraf, mantan anggota DPR dari PDIP, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, pada 19 September 2019.

83 Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2004: 20-21; Risalah Rapat untuk Membahas Rancangan UU Minerba antara Komite Kerja, Komite Khusus, dan Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, 21 Juni 2006, Dewan Perwakilan Rakyat, Republik Indonesia.

perizinan akan menjadi kunci dalam pengelolaan sumber daya setelah penghapusan sistem kontrak, namun tidak dibahas secara mendalam mengenai persoalan mendasar mengenai perizinan. Bahkan kemudian pemerintah mengusulkan sistem lelang untuk mendapatkan wilayah izin usaha pertambangan (WIUP), namun bagaimana mekanisme dan mempersiapkan instrumennya tidak dibahas, padahal sistem lelang ini belum pernah digunakan di Indonesia. Contoh lain adalah masalah lingkungan, seperti dampak tambang bagi lingkungan, reklamasi, dan pasca-tambang, hanya dibahas secara umum, tanpa solusi yang rinci. Masalah penggunaan lahan tambang di wilayah rentan lingkungan juga tidak dianalisis secara mendalam. Sementara, konflik antara tambang dan sektor lain, seperti kehutanan, lebih berfokus pada kepastian hukum bagi lahan tambang, bukan penyelesaian konfliknya.

Secara umum usulan solusi lebih banyak didasarkan pada pemikiran individu daripada kajian akademis. Bahkan naskah akademik jarang dirujuk dalam pembahasan RUU Minerba di DPR⁸⁴. Ini dikarenakan sistem pembahasan di DPR terbatas pada pembahasan pasal per pasal dan DIM. Ditambah lagi tidak semua anggota DPR memahami isu pertambangan. Alvin Lie, salah satu anggota DPR pada saat itu, menyatakan bahwa keputusan sering kali didasarkan pada pertimbangan politik karena anggota memiliki latar belakang berbeda, disamping itu mereka harus membahas banyak undang-undang sekaligus⁸⁵.

Meskipun demikian, RUU Minerba 4/2009 dibahas secara serius melalui diskusi yang intensif selama tiga tahun, proses pembuatan undang-undang yang sebenarnya jarang terjadi di Indonesia⁸⁶. Para pembuat undang-undang pada saat itu, baik dari pemerintah maupun DPR, memiliki semangat reformasi untuk mengubah tata kelola pertambangan lebih baik⁸⁷. Namun sayangnya pembahasan RUU Minerba tetap kurang mengedepankan analisis masalah tambang yang mendalam dan lebih fokus pada pengembangan tambang di masa depan⁸⁸.

Sedangkan dalam proses penyusunan UU Minerba 3/2020 analisis masalah bahkan tidak tampak. Naskah akademiknya tidak menunjukkan kualitas penelitian yang memadai, meskipun pada saat pembuatan RUU tersebut telah ada aturan yang mewajibkan penyusunan naskah akademik sesuai standar tertentu. Ini tampak dari ketidakjelasan metode dan referensi data yang digunakan, serta analisisnya. Sehingga tampak bahwa beberapa masalah pertambangan hanya disebutkan saja, seperti tumpang tindih izin, partisipasi publik, dan implementasi AMDAL, tanpa data dan analisis yang memadai, bahkan tidak dihubungkan secara jelas dengan isi RUU. Lebih jauh, kemungkinan naskah akademik tersebut tidak digunakan sebagai dasar pembuatan RUU karena baru diterbitkan pada tahun 2018, sedangkan pembahasan RUU sudah dimulai sejak tahun 2015. Jadi dapat dikatakan bahwa naskah akademik tersebut hanya untuk memenuhi syarat formal pembuatan RUU yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Nyatanya UU 3/2020 tidak sesuai dengan naskah akademiknya. Misalnya, naskah akademik tetap mendukung bahwa pembagian kewenangan perizinan pertambangan ada pada pemerintah pusat dan provinsi sesuai dengan UU Pemda 23/2014, namun dalam UU 3/2020 kewenangan tersebut hanya ada pada pemerintah pusat.

84 Wawancara dengan Alvin Lie, mantan anggota DPR dari PAN, yang terlibat dalam pembuatan UU Minerba 4/2009, 25 September 2019.

85 Ibid.

86 Hal ini dapat dilihat dalam risalah proses pembuatan UU Minerba 4/2009, yang diterbitkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat; Wawancara dengan Rani Febrianti, mantan staf di Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 10 Oktober 2019; Wawancara dengan Tri Hayati, akademisi dan ahli hukum pertambangan, yang terlibat dalam pembuatan UU Minerba 4/2009 di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 18 September 2019.

87 Ibid.

88 Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2004, hlm. 4; Pernyataan Pemerintah mengenai Penyampaian Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; Wawancara dengan Raden Sukhyar, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 26 September 2019; Wawancara dengan Sonny Keraf, mantan anggota DPR, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 19 September 2019; Wawancara dengan Simon Sembiring, mantan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara, yang terlibat dalam penyusunan UU Minerba 4/2009, 3 Oktober 2019.

Selanjutnya, sebagaimana dijelaskan sebelumnya pembahasan pada periode DPR 2014-2019 belum sampai pada diskusi DIM. Namun pada periode DPR 2019-2024 proses pembahasan berlangsung cepat, dimulai pada bulan Februari dan pengambilan keputusan akhir dilakukan pada tanggal 11-12 Mei 2020. Dalam waktu sesingkat itu sebanyak 82% pasal dalam UU Minerba 4/2009 diubah. Ditinjau dari segi waktu maka secara rasional tidak mungkin membahas masalah secara memadai.

Namun bagaimana proses analisis masalah sesungguhnya dilakukan sulit untuk diketahui. Proses pembuatan RUU 3/2020 sangat tertutup, disamping itu kemudian tidak semua risalah pembahasan RUU dipublikasikan. Kondisi tersebut berbeda dengan pembuatan UU Minerba 4/2009.

C. Penutup

Pembuatan undang-undang yang rasional berarti menyelesaikan persoalan nyata, memahami persoalan tersebut dan menganalisisnya secara mendalam untuk merumuskan solusinya. Namun hasil penelitian menunjukkan bahwa kedua undang-undang tersebut tidak dapat dikatakan telah melewati proses yang rasional sepenuhnya. Proses pembuatan kedua undang-undang tersebut lebih tepat seperti yang digambarkan oleh Kingdon bahwa peran pembuat kebijakan dan prosesnya mempengaruhi bagaimana masalah dipilih dan penyelesaiannya. Dominasi pemerintah dalam pembuatan kedua undang-undang tersebut sangat kuat, sehingga masalah dan solusi yang dipilih lebih banyak berdasarkan persepektif pemerintah dalam hal ini Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Sementara proses di DPR lebih banyak membahas pasal-pasal dan DIM yang telah disiapkan, sehingga masalah baru akan jarang ditemukan, disamping itu juga meskipun solusi masalah dibahas dalam proses tersebut, namun pembahasan teknis mengenai pasal-pasal dan DIM tetap menyita waktu untuk pembahasan yang lebih substansial.

Faktor-faktor lain yang menghalangi pembuatan undang-undang yang rasional adalah pembuatan naskah akademik yang tidak optimal, karena tidak didukung oleh metode yang tepat dan analisis yang memadai, bahkan tidak didukung oleh data dan informasi yang cukup mengenai kondisi pertambangan di Indonesia. Disamping itu ketiadaan partisipasi publik yang memadai yang dapat memberikan informasi mengenai berbagai persoalan pertambangan dan alternatif solusinya.

Meskipun pada kenyataannya sulit untuk memenuhi proses pembuatan undang-undang yang rasional, masyarakat akan lebih mudah menerima undang-undang yang dibuat secara rasional karena lebih mudah ditelusuri dan dipahami alasan-alasan dari setiap ketentuannya. Oleh karena itu perlu diupayakan pembuatan undang-undang yang serasional mungkin. Untuk mendorong ke arah pembuatan undang-undang yang rasional, paling tidak perlu dianalisis sejauhmana peraturan perundang-undangan yang terkait pembuatan undang-undang di Indonesia⁸⁹ mendorong pembuatan undang-undang yang rasional. Kemudian perlu diupayakan agar peraturan perundang-undangan tersebut mengatur model pembuatan undang-undang yang lebih rasional dan berbasis bukti. Tentunya pada tingkat pelaksanaannya juga harus dipastikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersebut. Paling tidak perlu diatur dan dilaksanakan penyusunan naskah akademik yang berkualitas, menggunakan metodologi yang tepat serta didukung oleh data dan informasi empiris yang memadai. Kedua, partisipasi publik perlu diperluas dan diperdalam agar tidak bersifat prosedural, tetapi substantif, sehingga mampu memberikan kontribusi nyata dalam identifikasi masalah dan perumusan alternatif solusi. Ketiga, keseimbangan peran berbagai pihak perlu dijaga agar proses legislasi tidak didominasi oleh satu pihak, melainkan mencerminkan

89 Diantaranya adalah: Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (serta perubahannya), Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang keikutsertaan Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia tentang Tata tertib DPR RI, yang memuat prosedur pembahasan RUU, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2015 tentang Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Perundang-undangan

dialog kebijakan yang inklusif dan deliberatif. Keempat, peningkatan kapasitas analisis dan memperbaiki mekanisme pembahasan undang-undang agar tidak hanya terfokus pada aspek teknis pasal, tetapi juga pada dimensi substantif dan dampak kebijakan yang dihasilkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hidayati, Nur. "Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020: Penderitaan Berkelanjutan bagi Rakyat dan Lingkungan Hidup." In *Kuasa Oligarki atas Minerba Indonesia?* edited by Ahmad Khoirul Umam. Jakarta: Universitas Paramadina, 2021.
- Kingdon, John W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson Education Limited.
- Otto, J.M., W.S.R. Stoter, and J. Arnscheidt. "Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects." In *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, edited by J. Arnscheidt, B. van Rooij, and J.M. Otto. Leiden: Leiden University Press, 2008.
- Sartono. "Membaca Ulang Arah Perubahan Undang-Undang Minerba." In *Kuasa Oligarki atas Minerba Indonesia?* edited by Ahmad Khoirul Umam. Jakarta: Universitas Paramadina, 2021.
- Seidman, A.W., and R.B. Seidman. "Lawmaking, Development and the Rule of Law." In *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, edited by J. Arnscheidt, B. van Rooij, and J.M. Otto. Leiden: Leiden University Press, 2008.
- Seidmann, A., R. Seidmann, and N. Abeyesekere. *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*. Kluwer Law International, 2001.
- Siehr, Angelika. "Symbolic Legislation Under Judicial Control." In *Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*, edited by Klaus Meßerschmidt and A. Daniel Oliver-Lalana. Cham: Springer International Publishing, 2016.

Jurnal

- Almeida, B. Ribeiro de. "Building Land Tenure Systems: The Political, Legal, and Institutional Struggles of Timor-Leste." PhD diss., Leiden University, 2020.
- Atkinson, Michael M. "Lindblom's Lament: Incrementalism and the Persistent Pull of the Status Quo." *Policy and Society* 30, no. 1 (2011).
- Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17, no. 1 (March 1972).
- Cullinan, Cormac. "The Rule of Nature's Law." In *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, edited by Christina Voigt. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Mousmouti, Maria. "Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking." *European Journal of Risk Regulation* 9 (2018).
- Oliver-Lalana, A. Daniel. "Legitimacy through Rationality: Parliamentary Argumentation as Rational Justification of Laws." In *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*, edited by Luc J. Wintgens. London: Routledge, 2016.
- Oliver-Lalana, A. Daniel. "On the (Judicial) Method to Review the (Legislative) Method." *The Theory and Practice of Legislation* 4, no. 2 (2016).
- Pal, Leslie A. "Assessing Incrementalism: Formative Assumptions, Contemporary Realities." *Policy and Society* 30, no. 1 (2011).
- Peschka, V. "The Quality of Legislation." *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae* 26, no. 3-4 (1984).

- Popelier, Patricia, and Victoria Verlinden. "The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation." In *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, edited by Jonathan Verschuuren. Leiden: Brill Nijhoff, 2009.
- Seidman, Ann, and Robert B. Seidman. "ILTAM: Drafting Evidence-Based Legislation for Democratic Social Change." *Boston University Law Review* 89, no. 435 (2009).
- Tala, Jyrki. "Better Regulation through Programs and Quality Standards: Are New Perspectives Needed?" *Legisprudence* 4, no. 2 (2010).
- van Rooij, B. "Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases." Leiden: Leiden University Press, 2006.
- Wintgens, Luc J. "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence." In *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, edited by Luc J. Wintgens. Proceedings of the Fourth Benelux-Scandinavian Symposium on Legal Theory. Oxford: Hart Publishing, 2002.
- Wintgens, Luc J. *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*. London: Routledge, 2016.

Situs Web

- <https://pushep.or.id/problem-etis-dan-yuridis-undang-undang-no-3-tahun-2020-tentang-perubahan-atas-undang-undang-nomor-4-tahun-2009-tentang-pertambangan-mineral-dan-batubara/>
- <https://pwypindonesia.org/id/pembentukan-ruu-perubahan-atas-uu-minerba-melanggar-prinsip-keterbukaan-akses-masyarakat-terhadap-informasi/>
- Kronologi Proses Penyusunan dan Pembahasan Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara: <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K7-RJ-20200515-103121-1462.pdf>
- Sindonews.com. "UU Minerba, Antara Kritik Pengamat dan Pembelaan DPR." May 29, 2020. <https://ekbis.sindonews.com/read/37219/34/uu-minerba-antara-kritik-pengamat-dan-pembelaan-dpr-1589889911>