

BAB IV

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2025 TENTANG PERUBAHAN KEEMPAT ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA DITINJAU DARI PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH*

A. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagai Implementasi Prinsip *Syura*

Kata *syûrâ* (musyawarah) berasal dari bahasa Arab, yang merupakan masdar dari akar kata “*syawara*”. Dalam konteks bahasa Arab, kata “*syawara*” mengacu pada tindakan berpikir atau berunding secara kolektif untuk mencapai kesepakatan atau mengambil keputusan yang bijaksana. Musyawarah telah menjadi bagian integral dari budaya Arab dan Islam sejak zaman Rasulullah Muhammad SAW.¹

Dalam sejarah Islam, konsep *syura* atau musyawarah telah menjadi salah satu pilar utama dalam sistem pemerintahan dan pengambilan keputusan politik. *Syura* bukan sekadar tradisi sosial, melainkan prinsip konstitusional yang diangkat dan dilegitimasi oleh Al-Qur’an sebagai bagian dari tata kelola umat yang adil dan partisipatif. Meskipun praktik

¹ Bustami Saladin and Fakultas, “Prinsip Musyawarah Dalam Al Qur’an,” *el-Umdah Jurnal Ilmu al-Quran dan Tafsir* 1, no. 2 (2018).

musyawarah telah dikenal dalam budaya Arab pra-Islam, Islam mengangkatnya ke tingkat normatif melalui wahyu, menjadikannya sebagai mekanisme utama dalam menyelesaikan persoalan-persoalan publik, baik yang bersifat sosial, politik, maupun pemerintahan. Hal ini tercermin dalam QS. Ash-Shura ayat 38, sebuah penegasan bahwa syura adalah bagian dari identitas kolektif umat Islam.²

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya: Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (Q.S. Ash-Shura: 38)

Konsep *Syura* dalam prinsip kenegaraan Islam sangat terkait erat dengan upaya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, mengayomi kehidupan umat, dan melayani umat menuju kemaslahatan bersama (*al-maslahat al-ammah*). *Syura* merupakan prinsip yang menekankan pentingnya musyawarah dan keterlibatan berbagai pihak dalam proses pengambilan keputusan. Dalam konteks pemerintahan, *Syura* dapat diartikan sebagai proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai pihak, termasuk rakyat, ulama, dan pemimpin. Tujuan dari *Syura* adalah untuk mencapai keputusan yang adil dan bijaksana, serta mempertimbangkan kepentingan semua pihak.

Dalam praktiknya, *syura* menjadi landasan bagi sistem pemerintahan Islam sejak masa Nabi Muhammad SAW hingga era

² Putry Kartika Aprilya and Agus Tohawi, "Implementasi Prinsip Syura Dalam Sistem Pemerintahan Daerah," *Islamic Law: Jurnal Siyasah* 9, no. 1 (2024): 1–13.

Khulafaur Rasyidin. Nabi Muhammad sendiri kerap bermusyawarah dengan para sahabat dalam menghadapi persoalan strategis, seperti dalam Perang Badar dan Perang Uhud, meskipun beliau memiliki otoritas kenabian. Ini menunjukkan bahwa syura bukan hanya simbol demokrasi, tetapi juga instrumen untuk mencapai keputusan yang bijak dan berkeadilan.³ Pada masa Abu Bakar, Umar, Utsman, dan Ali, syura menjadi mekanisme utama dalam pemilihan pemimpin dan penyusunan kebijakan publik. Bahkan, pembentukan Majelis Syura sebagai lembaga konsultatif dalam pemerintahan Islam klasik menunjukkan bahwa partisipasi publik telah menjadi bagian integral dari sistem politik Islam.⁴

Dalam konteks teknis, terdapat sejumlah prinsip fundamental yang harus senantiasa dijunjung tinggi dan diamalkan seiring dengan perkembangan konsep syura dalam sistem pemerintahan. Prinsip-prinsip ini tidak hanya mencerminkan nilai-nilai dasar demokrasi, tetapi juga menjadi fondasi bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang adil, transparan, dan partisipatif. Adapun prinsip-prinsip tersebut meliputi:

1. Kebebasan Berpendapat, Pers, dan Beroposisi

Setiap individu memiliki hak untuk menyampaikan pendapat secara bebas, termasuk melalui media massa. Kebebasan ini mencakup pula hak untuk mengkritik dan mengemukakan pandangan yang berbeda terhadap kebijakan pemerintah, tanpa rasa takut akan represi atau

³ Zenal Setiawan Irwansyah, "PRINSIP-PRINSIP FIQH SIYASAH," *Jurnal Cerdas Hukum* 2, no. 1 (2023).

⁴ Sumardi Efendi, "Prinsip Syura Dalam Pembentukan Kebijakan Publik Menurut Hukum Islam," *Constitutio: Jurnal Riset Hukum Kenegaraan & Politik* 3, no. 1 (2024): 69–78.

intimidasi. Kebebasan beroposisi menjadi elemen penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan dan mendorong akuntabilitas.

2. Akuntabilitas, Integritas, dan Evaluasi Kekebalan Hukum

Para pemangku kebijakan harus bertanggung jawab atas tindakan dan keputusan yang mereka ambil. Integritas menjadi landasan utama dalam menjalankan amanah publik. Selain itu, perlu dilakukan peninjauan ulang terhadap konsep kekebalan hukum agar tidak menjadi celah bagi penyalahgunaan kekuasaan, melainkan tetap dalam koridor keadilan dan supremasi hukum.

3. Sirkulasi Kekuasaan dan Pembatasan Kewenangan

Prinsip pergantian kekuasaan secara berkala dan damai merupakan ciri khas sistem pemerintahan yang sehat. Penetapan batasan kewenangan bagi setiap lembaga dan pejabat negara harus jelas, guna mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan yang berlebihan dan menjaga keseimbangan antar lembaga.

4. Netralitas dalam Penempatan Jabatan Publik

Penunjukan pejabat dalam struktur pemerintahan harus didasarkan pada kompetensi, integritas, dan profesionalisme, bukan pada afiliasi kelompok, mazhab, atau agama. Hal ini penting untuk menjamin keadilan dan kesetaraan bagi seluruh warga negara serta mencegah diskriminasi dalam birokrasi.

Secara prinsipil, ketika etika *syura* dikembangkan menjadi suatu konsep pemerintahan yang lebih inklusif dan partisipatif, ia menunjukkan keselarasan dengan prinsip-prinsip negara hukum modern. Namun

demikian, meskipun *syura* diinstitusionalisasikan dalam bentuk lembaga parlemen partisipatif, ia tetap harus tunduk pada kerangka hak-hak pribadi dan individual yang menjadi tujuan moral tertinggi, seperti keadilan, kebebasan, dan martabat manusia.⁵

Dengan demikian, keberhasilan *syura* tidak semata-mata diukur dari hasil keputusan atau kebijakan yang dihasilkan, melainkan dari nilai-nilai moral dan etika yang diembannya. *Syura* harus menjadi cerminan dari komitmen terhadap keadilan, penghormatan terhadap hak asasi, dan partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam konteks kontemporer, *syura* sering diposisikan sebagai padanan dari prinsip demokrasi deliberatif, di mana pengambilan keputusan dilakukan melalui dialog, pertimbangan rasional, dan keterlibatan masyarakat. *Syura* dalam Islam tidak identik dengan demokrasi liberal Barat, tetapi memiliki semangat yang sama dalam hal keterbukaan, partisipasi, dan keadilan. Oleh karena itu, dalam pembentukan kebijakan publik modern seperti perubahan Undang-Undang Minerba 2025, prinsip *syura* dapat diimplementasikan melalui mekanisme partisipasi masyarakat yang aktif dan substansial. Forum-forum publik, konsultasi terbuka, dan pengambilan keputusan yang inklusif merupakan bentuk aktualisasi *syura* dalam sistem hukum dan politik Indonesia yang berlandaskan nilai-nilai Islam.⁶

⁵ Lukman Santoso, "EKSISTENSI PRINSIP SYURA DALAM KONSTITUSIONAL ISLAM," *Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia* 3, no. 1 (2013): 113–134.

⁶ Muhammad Rosyidi, "Penerapan Fiqih Siyasah Dalam Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Ilmu Pendidikan dan Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2024): 65–76.

Implementasi prinsip *Syura* dalam proses pembentukan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara 2025 (UU Minerba) merupakan perubahan dari nilai-nilai demokrasi dan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi di Indonesia. Prinsip *Syura* yang tertanam pada Sila Keempat Pancasila, yaitu *“Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan,”* menekankan pentingnya musyawarah dan keterlibatan berbagai pihak dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini tidak hanya sebagai mekanisme formal, tetapi juga sebagai fondasi untuk mencapai kondisi yang adil, sehingga kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan dapat diharmoniskan. Dalam konteks Undang-Undang Minerba 2025, yang mengatur eksploitasi sumber daya mineral dan batubara sebagai sektor strategis nasional, penerapan *Syura* menjadi penting untuk memastikan bahwa perubahan regulasi tidak hanya memprioritaskan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga ekosistem dan kesejahteraan masyarakat lokal.⁷

Dalam pembentukan Undang-Undang Minerba 2025, implementasi *Syura* dapat dilihat dalam beberapa tahapan, seperti perencanaan dan penyusunan, pembahasan di DPR dan Pemerintah, serta partisipasi masyarakat. Pada tahap perencanaan dan penyusunan, *Syura* diwujudkan melalui konsultasi publik dan pengumpulan masukan dari para ahli, akademisi, organisasi masyarakat sipil, pelaku usaha, dan pemangku kepentingan lainnya. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa rancangan

⁷ Novi Satria and Juwi Chahnia, “MADANIA : Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan Islam Integrasi Prinsip *Syura* Dan Demokrasi : Tinjauan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Hukum Islam Dan Indonesia,” *MADANIA: Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan Islam Integrasi* 14, no. 2 (2024).

Undang-Undang Minerba 2025 mencerminkan pandangan dan kebutuhan berbagai pihak, termasuk mempertimbangkan dampak terhadap masyarakat adat yang sering terpinggirkan dalam aktivitas pertambangan. Proses ini juga melibatkan kajian mendalam terhadap data empiris, seperti laporan dampak lingkungan (AMDAL), untuk menghindari konflik sosial yang sering muncul akibat eksploitasi sumber daya tanpa musyawarah yang memadai.

Pada tahap pembahasan di DPR dan Pemerintah, *syura* diterapkan melalui mekanisme rapat kerja (raker) dan rapat dengar pendapat (RDP) yang melibatkan komisi terkait, seperti Komisi VII DPR yang membidangi energi dan sumber daya mineral. Di sini, anggota DPR dari berbagai fraksi berperan sebagai perwakilan rakyat untuk memfasilitasi dialog antara pemerintah, pemangku kepentingan industri, dan kelompok masyarakat. Partisipasi masyarakat sebagai inti *syura* juga diperkuat melalui mekanisme seperti uji publik atau konsultasi masyarakat, dalam mana rancangan Undang-Undang diterbitkan untuk mendapatkan tanggapan luas. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menjamin transparansi dan partisipasi. Dalam praktiknya, hal ini dapat terlihat pada kampanye advokasi oleh LSM yang mengorganisir diskusi publik atau petisi yang berani untuk mempengaruhi isi Undang-Undang, seperti penekanan pada hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya. Namun, tantangan muncul

ketika partisipasi ini hanya bersifat simbolis, tanpa jaminan bahwa masukan benar-benar tertanam dalam naskah akhir.⁸

Dalam teori *Siyasah Dusturiyah*, seorang pemimpin memiliki tanggung jawab moral dan konstitusional untuk menetapkan kebijakan yang menjamin *maslahah 'ammah* atau kemaslahatan umum. Prinsip ini tidak hanya menekankan pada hasil kebijakan yang adil, tetapi juga pada proses pengambilan keputusan yang inklusif dan partisipatif. Hal ini sejalan dengan konsep *Syura*, yang dalam tradisi politik Islam merupakan mekanisme musyawarah yang melibatkan berbagai elemen masyarakat secara adil, terbuka, dan setara. *Syura* bukan sekadar bentuk konsultasi simbolik, melainkan merupakan instrumen deliberatif yang menuntut keterlibatan aktif rakyat dalam menentukan arah kebijakan publik. Dalam konteks ini, *Syura* mengandung semangat demokrasi substantif, di mana keputusan yang diambil mencerminkan kehendak kolektif dan menjamin keadilan sosial.

Khairuddin Al-Tunisi, dalam karya monumentalnya *Aqwam al-Masalik fi Ma'rifat Ahwal al-Mamalik*, menekankan pentingnya *Majlis Syura* sebagai pilar utama dalam sistem pemerintahan yang adil dan partisipatif. Tiga prinsip utama yang harus menjadi fondasi *syura*, yaitu:

1. Kebebasan (*al-hurriyyah*)

Bagi Khairuddin, kebebasan adalah syarat mutlak bagi rakyat untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam pemerintahan. Kebebasan ini mencakup hak untuk menyampaikan pendapat, mengakses informasi,

⁸ Deden Setiawan, "Implementasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda Kabupaten Kaur : Perspektif Fiqih Siyasah" 1, no. 2 (2025): 97–103.

dan mengkritik kebijakan penguasa tanpa rasa takut. Dalam konteks Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, prinsip ini tidak terwujud secara optimal. Proses legislasi dilakukan secara tertutup dan terburu-buru, tanpa memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi secara bebas dan terbuka. Hal ini bertentangan dengan semangat *al-hurriyyah* yang menuntut adanya ruang deliberatif yang aman dan inklusif bagi publik.

2. Musyawarah (*al-syura*)

Musyawarah menurut Khairuddin bukanlah sekadar prosedur formal, melainkan proses deliberatif yang rasional dan inklusif, di mana berbagai elemen masyarakat dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, forum konsultasi publik yang disediakan oleh pemerintah dan DPR cenderung bersifat simbolik dan tidak substantif. Aspirasi masyarakat, terutama kelompok terdampak seperti masyarakat adat dan komunitas lingkungan, tidak dipertimbangkan secara serius. Ini menunjukkan bahwa prinsip syura belum dijalankan secara utuh, karena tidak ada jaminan bahwa suara rakyat benar-benar memengaruhi substansi kebijakan.

3. Keseimbangan Kekuasaan (*al-tawazun bayna al-sulthat*)

Khairuddin menekankan pentingnya sistem *check and balance* untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Ia percaya bahwa kekuasaan yang tidak diawasi akan cenderung otoriter dan merugikan rakyat. Dalam kasus Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, seluruh kewenangan perizinan dan pengawasan pertambangan terpusat di tangan pemerintah pusat, khususnya Kementerian ESDM. Pemerintah daerah hanya berperan sebagai fasilitator tanpa kewenangan substantif. Ketimpangan ini menciptakan disfungsi tata kelola, di mana masyarakat dan daerah tidak memiliki instrumen legal untuk mengontrol atau mengoreksi kebijakan yang merugikan mereka. Ini jelas bertentangan dengan prinsip keseimbangan kekuasaan yang ditekankan Khairuddin.⁹

Namun, dalam praktiknya, proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara justru menunjukkan kecenderungan yang bertolak belakang dengan prinsip-prinsip tersebut. Partisipasi masyarakat dalam proses legislasi tersebut lebih bersifat prosedural dan formalistik, di mana pelibatan publik hanya dilakukan sebagai bentuk pemenuhan kewajiban administratif, bukan sebagai bagian dari dialog substantif antara rakyat dan pemegang kekuasaan. Forum-forum konsultasi publik yang diselenggarakan sering kali tidak menjangkau kelompok masyarakat yang terdampak langsung oleh kebijakan, seperti

⁹ Iskandar Syukur, "Konsep Majelis Syura Menurut Pemikiran Khairuddin Al-Tunisi," 2019.

masyarakat adat, komunitas lokal di sekitar wilayah pertambangan, dan organisasi lingkungan. Akibatnya, suara mereka tidak terakomodasi secara memadai dalam naskah akhir undang-undang.¹⁰

Kelemahan ini semakin diperparah oleh minimnya akses informasi yang dapat diandalkan dan rendahnya literasi politik masyarakat, terutama di wilayah pedesaan. Banyak warga tidak mengetahui bahwa mereka memiliki hak konstitusional untuk berpartisipasi dalam proses legislasi, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011. Ketidaktahuan ini bukan semata-mata kesalahan masyarakat, tetapi juga mencerminkan kegagalan negara dalam menyediakan pendidikan politik yang merata dan membangun infrastruktur partisipasi yang inklusif.¹¹ Dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah*, kondisi ini menunjukkan adanya kelalaian pemimpin dalam menjalankan amanah untuk menjamin masalah melalui proses yang adil dan partisipatif.

Keterpenuhan kuorum dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memang merupakan syarat formil yang menentukan sah atau tidaknya suatu keputusan legislatif. Dalam konteks pengesahan Perubahan Keempat Undang-Undang Mineral dan Batubara (UU Minerba) tahun 2025 (UU No. 2 Tahun 2025), kehadiran 311 dari 575 anggota DPR telah memenuhi ketentuan kuorum sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib,

¹⁰ Megawati, *Demokrasi Permusyawaratan Pancasila*, 2016.

¹¹ Raihan Maulana Faruk, Ridwan Eko Prasetyo, and Budi Tresnayadi, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Rencana Pembangunan Daerah Di Kabupaten Cirebon Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 101 Tahun 2022 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Perspektif *Siyasah Dusturiyah*," *Jurnal Ilmu Multidisiplin* 4, no. 2 (2025): 1143–1155.

yang mensyaratkan kehadiran lebih dari separuh jumlah anggota untuk pengambilan keputusan. Secara hukum positif, hal ini menandakan bahwa proses pengambilan keputusan telah sah secara prosedural. Namun, dalam kerangka negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam dan memiliki akar tradisi politik yang dipengaruhi oleh nilai-nilai keislaman, keterpenuhan kuorum semata tidak serta-merta menjamin bahwa proses legislasi tersebut telah memenuhi prinsip-prinsip keadilan dan partisipasi sebagaimana ditekankan dalam fiqih siyasah dusturiyah.

Praktik kuorum dalam sistem legislatif modern, termasuk di Indonesia, memiliki peran krusial dalam menjamin legalitas dan legitimasi proses pengambilan keputusan. Kuorum ditetapkan sebagai batas minimal kehadiran anggota legislatif yang harus terpenuhi agar suatu sidang atau keputusan dapat dianggap sah secara hukum. Ketentuan ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mencerminkan prinsip representasi demokratis, di mana setiap keputusan yang diambil oleh lembaga legislatif harus merepresentasikan kehendak rakyat yang telah memberikan mandat kepada para wakilnya.

Dalam pelaksanaannya, sistem legislatif modern mengedepankan prinsip musyawarah untuk mufakat sebagai mekanisme utama dalam pengambilan keputusan. Musyawarah ini mencerminkan semangat deliberasi, yaitu proses pertukaran gagasan dan argumentasi secara terbuka dan rasional demi mencapai kesepakatan bersama. Namun, ketika konsensus tidak dapat dicapai, sistem memberikan ruang untuk pengambilan keputusan melalui pemungutan suara berdasarkan suara

terbanyak (*voting*). Mekanisme ini menunjukkan keseimbangan antara idealisme demokrasi deliberatif yang menekankan pentingnya dialog dan kesepahaman bersama dengan kebutuhan akan efisiensi dan kepastian hukum dalam proses legislasi.¹²

Sementara itu, dalam tradisi Islam, prinsip *syura* yang menjadi bagian integral dari *fiqh siyasah dusturiyah* juga menekankan pentingnya musyawarah dalam pengambilan keputusan publik. *Syura* bukan sekadar formalitas, melainkan proses yang menuntut keterlibatan aktif, keterbukaan, dan penghargaan terhadap setiap pendapat yang disampaikan. Tujuan utama dari *syura* adalah mencapai keputusan yang dilandasi oleh hikmah (kebijaksanaan) dan kemaslahatan umum, bukan semata-mata berdasarkan kalkulasi jumlah suara mayoritas. Dalam sejarah pemerintahan Islam, *syura* lebih mengedepankan pencapaian konsensus melalui diskusi yang mendalam dan inklusif. Namun demikian, dalam kondisi tertentu ketika konsensus tidak tercapai, keputusan dapat diambil berdasarkan pendapat mayoritas, asalkan proses deliberasi telah dilakukan secara sungguh-sungguh dan adil.

Terdapat titik temu yang signifikan antara praktik kuorum dalam sistem legislatif modern dan prinsip *syura* dalam tradisi Islam. Keduanya sama-sama bertujuan untuk memastikan bahwa proses pengambilan keputusan dilakukan secara sah, representatif, dan partisipatif. Keduanya juga menekankan pentingnya keterlibatan semua pihak yang

¹² Masyarakat Jurnalis Lingkungan Indonesia, *Revisi UU Minerba Disahkan, JATAM Sebut DPR Panggung Sirkus Bisnis*, 2025, <https://siej.or.id/id/ekuatorial/revisi-uu-minerba-disahkan-jatam-sebut-dpr-panggung-sirkus-bisnis>.

berkepentingan dalam proses deliberatif, sebagai bentuk penghormatan terhadap prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan.

Namun demikian, ketegangan muncul ketika pemenuhan kuorum hanya dijadikan sebagai pemenuhan syarat administratif semata, tanpa diiringi dengan proses deliberasi yang substansial dan keterlibatan publik yang bermakna. Dalam konteks ini, legitimasi formal yang diperoleh dari terpenuhinya kuorum tidak serta-merta menjamin legitimasi substantif dari keputusan yang dihasilkan. Hal ini tercermin dalam kasus pengesahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, di mana meskipun secara prosedural kuorum telah terpenuhi, banyak pihak menilai bahwa proses pembahasan undang-undang tersebut minim partisipasi publik dan tidak mencerminkan semangat deliberasi yang inklusif. Akibatnya, muncul keraguan terhadap validitas substantif dari undang-undang tersebut, yang pada akhirnya dapat menggerus kepercayaan publik terhadap institusi legislatif.

Secara normatif, mekanisme pengambilan keputusan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) beserta perubahannya, serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Kedua regulasi ini menjadi fondasi hukum dalam menjamin bahwa setiap proses legislasi berjalan sesuai prinsip legalitas dan prosedur yang telah ditetapkan.

Salah satu aspek penting dalam proses legislasi adalah terpenuhinya kuorum, yakni jumlah minimal kehadiran anggota dewan agar suatu rapat dapat mengambil keputusan yang sah. Berdasarkan Pasal 281 ayat (1) UU MD3, rapat paripurna DPR hanya dapat mengambil keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari setengah jumlah anggota DPR. Apabila kuorum tidak tercapai, rapat harus ditunda maksimal dua kali dengan tenggat waktu masing-masing tidak lebih dari 24 jam. Jika setelah dua kali penundaan quorum tetap tidak terpenuhi, maka penyelesaian diserahkan kepada Badan Musyawarah (Bamus) DPR untuk menentukan langkah selanjutnya dengan mempertimbangkan pendapat Pimpinan Fraksi.¹³

Dalam praktiknya, ketentuan ini dijalankan dalam pengesahan Perubahan Keempat UU Minerba Tahun 2025. Rapat paripurna ke-13 masa persidangan II tahun sidang 2024–2025 yang digelar pada 18 Februari 2025 dihadiri oleh 311 dari 579 anggota DPR RI. Dengan kehadiran lebih dari separuh anggota, kuorum dinyatakan tercapai. Seluruh fraksi yang hadir menyatakan persetujuan, dan pengesahan dilakukan secara aklamasi. Secara prosedural, hal ini memenuhi syarat formal sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga secara hukum, pengesahan UU Minerba 2025 memiliki legitimasi formil.

Namun, legitimasi formil tersebut tidak serta-merta menjamin legitimasi substantif. Kritik tajam muncul dari berbagai kalangan termasuk anggota DPR sendiri, akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok

¹³ S.H. Renata Christha Auli, “Proses Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia,” *Hukumonline*, last modified 2025, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/proses-pembentukan-undang-undang-di-indonesia-lt506c3ff06682e/>.

lingkungan hidup yang menyoroti lemahnya kualitas deliberasi dalam proses legislasi tersebut. Salah satu isu utama adalah keterbatasan waktu yang diberikan kepada anggota DPR untuk mempelajari naskah akademik sebagai dasar pembahasan. Diberikannya dokumen tersebut hanya 30 menit sebelum rapat dimulai secara signifikan menghambat kemampuan anggota untuk melakukan kajian kritis dan menyampaikan pandangan yang berbobot.

Lebih jauh, proses pembahasan yang dilakukan secara maraton hingga larut malam menunjukkan kecenderungan untuk mempercepat pengesahan tanpa memberikan ruang yang cukup bagi diskusi mendalam. Hal ini bertentangan dengan semangat deliberasi dalam demokrasi, di mana kualitas perdebatan dan pertukaran gagasan menjadi elemen esensial dalam menghasilkan kebijakan publik yang responsif dan inklusif.

Kritik juga diarahkan pada minimnya pelibatan publik dalam proses legislasi ini. Keterbatasan akses terhadap informasi, absennya forum konsultasi publik yang memadai, serta tidak adanya ruang partisipasi yang terbuka bagi masyarakat sipil menunjukkan lemahnya komitmen terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas. Padahal, UU PPP secara eksplisit menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan hingga pengesahan.

Ketegangan antara legitimasi prosedural dan legitimasi substantif dalam kasus ini mencerminkan tantangan yang dihadapi demokrasi prosedural di Indonesia. Di satu sisi, pemenuhan syarat formal seperti

kuorum dan aklamasi memberikan dasar hukum bagi keberlakuan suatu undang-undang. Namun di sisi lain, ketika proses tersebut tidak disertai dengan keterlibatan publik yang bermakna dan deliberasi yang berkualitas, maka keabsahan moral dan sosial dari produk hukum tersebut menjadi dipertanyakan.

Fiqh siyasah dusturiyah, sebagai cabang dari *fiqh siyasah* (politik Islam), menekankan pentingnya *syura* sebagai prinsip dasar dalam pengambilan keputusan publik. *Syura* tidak hanya dipahami sebagai forum musyawarah, tetapi juga sebagai mekanisme partisipatif yang menjamin keterlibatan umat dalam urusan pemerintahan. Dalam kerangka ini, *syura* menuntut lebih dari sekadar kehadiran fisik para wakil rakyat dalam forum legislatif; ia menuntut adanya ruang kebebasan berpendapat, keterbukaan informasi, partisipasi publik yang bermakna (*meaningfull participation*), serta akuntabilitas terhadap kepentingan umat. Oleh karena itu, ketika proses legislasi seperti pengesahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dilakukan secara cepat, tertutup, dan minim pelibatan publik, maka hal tersebut bertentangan dengan semangat *syura* yang menekankan deliberasi yang inklusif dan transparan.

Namun, dalam praktiknya, implementasi *Syura* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara masih belum sepenuhnya terpenuhi. Kritik seringkali muncul

mengenai proses pembahasan yang dinilai tertutup dan minimnya akomodasi terhadap masukan kritis dari organisasi lingkungan, masyarakat adat, dan akademisi. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa proses legislasi lebih didominasi oleh kepentingan elit tertentu atau korporasi, bukan kepentingan rakyat.

B. Tinjauan *Mashlahah* (Kemaslahatan Umum) terhadap Materi Muatan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Secara etimologi, *mashlahah* berasal dari bahasa Arab yang berarti manfaat, faedah, bagus, guna atau kegunaan. Kata *mashlahah* merupakan bentuk masdar dari kata kerja *salaha-yasluhu*, menjadi *sulhan-maslahatan*, yang mengikuti *wazan* (pola) *fa'ala-yaf'ulu*. Dari sudut pandang ilmu *sorof* (morfologi), kata *mashlahah* satu *wazan* (pola) dengan kata *manfa'ah*. Kedua kata ini (*mashlahah* dan *manfa'ah*) telah di-Indonesiakan menjadi *maslahat* dan manfaat. Al Ghazali menjelaskan bahwa *Maslahah* dalam pengertian syari'ah ialah meraih manfaat dan menolak kemudharatan dalam rangka memelihara tujuan *syara'* yaitu: memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.¹⁴

Dalam konteks ini, Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara sebagai produk hukum negara yang mengatur pengelolaan sumber daya mineral dan batubara harus ditinjau

¹⁴ MDG Prabowo, "BAB II LANDASAN TEORI A. Masalah Mursalah 1," 2021.

apakah ia membawa *mashlahah* atau justru menimbulkan mafsadah. Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara ini memuat sejumlah perubahan penting, seperti pemberian prioritas izin usaha pertambangan kepada koperasi, UMKM, dan badan usaha milik organisasi kemasyarakatan keagamaan. Tujuannya adalah untuk mendorong pemerataan ekonomi dan memberdayakan kelompok masyarakat yang sebelumnya kurang terlibat dalam sektor pertambangan. Jika dilihat dari sisi *mashlahah*, kebijakan ini dapat dianggap sebagai upaya menjaga harta (*mal*) dan keturunan (*nasl*), karena membuka akses ekonomi yang lebih luas dan berkeadilan.

Namun, *mashlahah* tidak hanya dilihat dari niat atau tujuan, tetapi juga dari proses dan dampaknya. Dalam hal ini, muncul kekhawatiran bahwa pemberian izin kepada ormas keagamaan tanpa mekanisme seleksi dan pengawasan yang ketat dapat membuka ruang bagi praktik rente, konflik kepentingan, dan penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini berpotensi menimbulkan mafsadah, seperti kerusakan lingkungan, ketimpangan sosial, dan hilangnya kepercayaan publik terhadap pemerintah. Jika hal ini terjadi, maka Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara tersebut justru bertentangan dengan *maqashid syariah*, karena tidak menjaga keadilan sosial dan keberlanjutan sumber daya alam.¹⁵

¹⁵ Ahmad Khamim Jazuli, "Tinjauan Mashlahah Terhadap Perlindungan Seni Ukir Melalui Indikasi Geografis," *Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah* 7, no. 1 (2016): 20–32.

Lebih lanjut, dari aspek perlindungan jiwa dan lingkungan, Undang-Undang Minerba 2025 belum secara eksplisit memperkuat mekanisme pengawasan terhadap dampak ekologis dari aktivitas pertambangan. Padahal, kerusakan lingkungan akibat tambang dapat mengancam keselamatan jiwa masyarakat sekitar, mencemari air dan udara, serta merusak ekosistem. Dalam Islam, menjaga kehidupan (*hifz al-nafs*) dan kelestarian alam adalah bagian dari tanggung jawab khalifah di bumi. Maka, regulasi yang tidak memperhatikan aspek lingkungan secara serius dapat dinilai sebagai bentuk pengabaian terhadap *mashlahah*.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara membawa perubahan signifikan dalam tata kelola sektor pertambangan di Indonesia. Salah satu perubahan paling mencolok adalah pemberian prioritas kepada koperasi, usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), serta badan usaha milik organisasi kemasyarakatan keagamaan untuk mendapatkan WIUP tanpa melalui proses lelang. Tujuan kebijakan ini adalah untuk mendorong pemerataan ekonomi, memperluas partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam, dan mengurangi dominasi korporasi besar. Terdapat sejumlah pasal kontroversial dalam revisi Undang-Undang Minerba 2025, antara lain:

1. Pasal 51 Ayat (1)

Pasal ini mengatur bahwa Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Mineral logam atau Batubara dapat diberikan kepada badan usaha, koperasi, Perusahaan perseorangan, badan usaha kecil dan menengah, atau

badan usaha milik organisasi kemasyarakatan keagamaan dengan cara lelang atau pemberian prioritas. Pasal ini dapat memberikan jalan bagi ormas keagamaan untuk mengelola tambang dan meraup keuntungan darinya.

2. Pasal 51A Ayat (1)

Pasal ini mengatur perguruan tinggi juga dapat mendapatkan WIUP Mineral logam atau batubara dengan cara prioritas. Hal ini dinilai tidak sesuai dengan tugas dan fungsi perguruan tinggi yang seharusnya menjadi lembaga peningkatan ilmu pengetahuan.

3. Pasal 51A Ayat (2)

Pasal ini memperjelas apa yang diatur dalam Ayat (1). Pemberian WIUP kepada perguruan tinggi mempertimbangkan tiga hal, yaitu (1) luas WIUP Mineral logam atau Batubara; (2) status perguruan tinggi terakreditasi; dan (3) peningkatan akses dan layanan pendidikan bagi masyarakat.

4. Pasal 51B Ayat (2)

Pasal ini mengatur pemberian WIUP kepada badan usaha swasta dengan cara prioritas dalam rangka hilirisasi.

5. Pasal 75 Ayat (2)

Pasal ini mengatur pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) kepada BUMN, badan usaha milik daerah, koperasi, badan usaha kecil dan menengah, badan usaha milik organisasi kemasyarakatan keagamaan, badan usaha milik perguruan tinggi, dan badan usaha swasta.

6. Pasal 75 Ayat (3)

Pasal ini memperjelas apa yang diatur dalam Pasal 75 Ayat (2) bahwa pihak-pihak yang dapat diberikan IUPK tadi kemudian mendapatkan prioritas, kecuali badan usaha swasta.

7. Pasal 141 B

Pasal ini mengatur sebagian penerimaan negara bukan pajak yang diperoleh dalam pelaksanaan kegiatan usaha Pertambangan Mineral dan Batubara dikelola oleh menteri. Pasal ini tidak secara jelas menyebutkan kementerian apa yang berwenang.¹⁶

Secara prinsip, *mashlahah* dalam hukum Islam bertujuan menjaga lima aspek utama kehidupan: agama (*hifz al-din*), jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-‘aql*), keturunan (*hifz al-nasl*), dan harta (*hifz al-mal*). UU Minerba 2025, dengan berbagai ketentuan prioritas dan sentralisasi, perlu diuji terhadap kelima aspek ini untuk memastikan bahwa regulasi benar-benar membawa *kemaslahatan* dan bukan *mudharat*.

Ketentuan yang memberikan prioritas alokasi WIUP/IUPK kepada entitas seperti ormas keagamaan, perguruan tinggi, koperasi, BUMN/BUMD, dan pelaku usaha kecil memang berpotensi mendukung *hifz al-mal* dan *hifz al-nafs* melalui pemerataan ekonomi, pemberdayaan lokal, dan penciptaan lapangan kerja. Namun, *mashlahah* tidak hanya melihat manfaat jangka pendek, melainkan juga menuntut syarat kapabilitas teknis, akuntabilitas publik, dan perlindungan lingkungan (*hifz al-bi’ah* sebagai turunan dari *hifz al-nafs*). Tanpa syarat-syarat ini, kebijakan

¹⁶ Daffa Prasetya, “Deret Pasal Kontroversial Revisi UU Minerba Yang Dikebut DPR,” *Fakta.Com*, <https://fakta.com/politik/fkt-21464/deret-pasal-kontroversial-revisi-uu-minerba-yang-dikebut-dpr>.

prioritas bisa berubah menjadi mudharat berupa alokasi tidak efisien, praktik rente, dan kerusakan ekologis yang merugikan masyarakat luas.

Keterlibatan organisasi kemasyarakatan keagamaan dalam pengelolaan tambang harus ditinjau dari *hifz al-din*. Jika peran mereka diarahkan untuk pemberdayaan masyarakat dan reinvestasi sosial, maka *mashlahah* bisa tercapai. Namun, jika status keagamaan dijadikan legitimasi bisnis tanpa kontrol, maka identitas spiritual bisa diperalat untuk kepentingan ekonomi, mengaburkan fungsi moral dan sosial ormas. *Mashlahah* mensyaratkan pembatasan fungsi komersial, transparansi keuangan, dan pengawasan independen agar manfaat sosial tidak berubah menjadi mudharat institusional.¹⁷

Demikian pula, perguruan tinggi yang diberi akses prioritas terhadap WIUP harus diuji dari sisi *hifz al-‘aql*. Perguruan tinggi seharusnya menjadi pusat ilmu pengetahuan, bukan entitas bisnis. Jika keterlibatan mereka dalam tambang diarahkan untuk riset, transfer teknologi, dan pengawasan akademik, maka *mashlahah* dapat tercapai. Namun, jika motif profit mendominasi dan fungsi pendidikan tergeser, maka *mudharat* terhadap integritas akademik dan kemaslahatan pendidikan jangka panjang sangat besar. Oleh karena itu, *mashlahah* menuntut batasan mandat, transparansi pendapatan, dan evaluasi struktural.

Ketentuan tentang prioritas bagi pelaku swasta dalam hilirisasi dapat mendukung *hifz al-mal* dan *maslahah ‘ammah* melalui penciptaan nilai

¹⁷ Aulia Azzahrah, “Praktik Jual Beli Aplikasi Premium Di Instagram Dalam Tinjauan Masalah Dan Uu No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta (Studi Kasus Di Akun Instagram @Linesolusionid)” (Universitas Islam Negeri (Uin) Salatiga, 2025).

tambah dan rantai pasok domestik. Namun, *mashlahah* menuntut agar prioritas tersebut diberikan melalui seleksi berbasis kapabilitas, perjanjian kinerja, dan syarat lingkungan yang ketat. Tanpa itu, kebijakan ini hanya menjadi pintu rente yang menguntungkan segelintir pelaku dan merugikan kepentingan umum.

Prinsip sentralisasi kewenangan dalam penetapan wilayah dan pemberian izin bisa dibenarkan dari sisi *hifz al-mal* dan *hifz al-nafs* jika bertujuan menyatukan kebijakan nasional dan menjaga kepentingan strategis. Namun, *mashlahah* menuntut adanya mekanisme *checks and balances* seperti audit independen, pelaporan publik, dan kontrol legislatif. Tanpa itu, sentralisasi berisiko menimbulkan opasitas dan praktik kolusif yang merusak kemaslahatan publik.

Terakhir, ketidakjelasan pengelolaan penerimaan negara bukan pajak (PNBP), seperti tidak disebutkan kementerian yang bertanggung jawab, bertentangan dengan *hifz al-mal*. *Mashlahah* fiskal menuntut kejelasan lembaga pengelola, mekanisme alokasi, dan audit publik agar penerimaan negara benar-benar dikembalikan untuk kepentingan rakyat. Ketidakjelasan administratif mendorong kebocoran pendapatan dan melemahkan manfaat publik.

Kebijakan tambang yang dijalankan tanpa adanya pembatasan fungsi komersial, transparansi, pengawasan independen, dan mekanisme *checks and balances* pada dasarnya membuka ruang bagi lahirnya mudharat institusional. Ketika kepentingan ekonomi dibiarkan berjalan tanpa kontrol,

maka potensi penyalahgunaan kewenangan, praktik rente, dan ketidakadilan distribusi manfaat menjadi sangat besar.

Dalam perspektif *maqāsid al-sharī'ah*, kondisi semacam ini jelas tidak sejalan dengan prinsip *mashlahah*, karena *mashlahah* mensyaratkan hadirnya manfaat yang nyata bagi masyarakat dan menolak segala bentuk kerusakan. Jika kebijakan justru menimbulkan *mudharat* yang merusak agama, jiwa, akal, keturunan, maupun harta, maka ia kehilangan legitimasi etis dan normatif. Dengan kata lain, kebijakan tambang yang menghasilkan *mudharat* lebih besar daripada manfaat tidak dapat dikategorikan sebagai *mashlahah*, melainkan sebagai mafsadah yang bertentangan dengan tujuan utama syariat untuk menjaga kehidupan manusia secara menyeluruh.

Kelemahan dalam regulasi dan pengawasan berpotensi menyebabkan penyalahgunaan kekuasaan oleh pemegang izin. Tanpa mekanisme kontrol yang transparan dan akuntabel, pemberian izin yang seharusnya menjadi instrumen pemberdayaan justru bisa menjadi alat kepentingan politik atau ekonomi kelompok tertentu. Hal ini diperkuat oleh data dari Kementerian ESDM yang menunjukkan bahwa lebih dari 60% WIUP masih dikuasai oleh perusahaan besar, meskipun ada kebijakan afirmatif untuk UMKM.¹⁸

Selain itu, dominasi perusahaan besar dalam penguasaan WIUP menciptakan ketimpangan akses terhadap sumber daya. Risiko lain yang muncul adalah dampak lingkungan dan sosial yang tidak terkendali.

¹⁸ Ido Adelia, "PP 39/2025 Terbit, Buka Akses Tambang Untuk Koperasi, UMKM, Dan Ormas Keagamaan," *Stana*, last modified 2025, <https://stana.id/pp-39-2025-terbit-buka-akses-tambang-untuk-koperasi-umkm-dan-ormas-keagamaan/>.

Aktivitas pertambangan yang tidak diawasi secara ketat dapat menyebabkan kerusakan ekosistem, pencemaran air dan tanah, serta konflik lahan.

Banyaknya penggunaan kata **tertutup** dalam proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara mengindikasikan tertutup secara substansi, yakni rangkaian praktik yang secara kolektif memangkas akses bermakna publik untuk mengetahui, berkonsultasi, dan memengaruhi substansi undang-undang; kondisi ini melampaui sekadar rapat teknis tertutup karena mencakup: draf dan naskah akademik yang tidak dipublikasikan atau hanya tersedia dalam waktu sangat singkat.

Dari perspektif ***Fiqh Siyasah Dusturiyah***, prinsip ***syura*** menuntut musyawarah inklusif yang melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mencapai *maslahah*; ketika prosedur legislasi menutup ruang konsultasi substantif dan meniadakan kesempatan koreksi oleh komunitas terdampak, proses itu gagal memenuhi tuntutan *syura* dan karenanya menimbulkan keraguan legitimasi hukum menurut kerangka etis-konstitusional Islam, karena hukum yang lahir tanpa musyawarah yang bermakna berisiko mengabaikan kemaslahatan umum dan menimbulkan mudharat bagi kelompok rentan.

