



---

## **Analisis Kebijakan tentang Klientelisme dalam Pemberian Izin Tambang untuk Ormas Keagamaan di Indonesia**

---

### **INFO PENULIS**

Ainun Syahida Atsari  
Universitas Brawijaya  
[ainunsyahida@student.ub.ac.id](mailto:ainunsyahida@student.ub.ac.id)

Ike Wanusmawatie  
Universitas Brawijaya  
[ikew@ub.ac.id](mailto:ikew@ub.ac.id)

### **INFO ARTIKEL**

ISSN: 2808-1307  
Vol. 5, No. 2, Agustus 2025  
<http://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh>

---

© 2025 Arden Jaya Publisher All rights reserved

### ***Saran Penulisan Referensi:***

Atsari A. S., & Wanusmawatie, I. (2025). Analisis Kebijakan tentang Klientelisme dalam Pemberian Izin Tambang untuk Ormas Keagamaan di Indonesia. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 5 (2),1320-1329.

### **Abstrak**

Kebijakan pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan penawaran wilayah tambang untuk organisasi kemasyarakatan (ormas) keagamaan menandai perubahan signifikan tata kelola tambang di Indonesia. Kebijakan tersebut resmi berlaku melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas UU Minerba dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024. Peraturan inisiasi pemerintah tersebut telah memungkinkan ormas keagamaan melalui badan usahanya memperoleh IUP dan mendapat penawaran Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) mineral logam dan batubara. Kebijakan tambang untuk ormas keagamaan memicu kontroversi dan menimbulkan pertanyaan mengenai keadilan, transparansi, dan tujuan kebijakan publik. Artikel ini menganalisis kebijakan tersebut melalui pendekatan *state-centered* dengan menggunakan teori klientelisme dari Derick W. Brinkerhoff dan Arthur A. Goldsmith serta konsep lembaga ekstraktif dari Daron Acemoglu dan James Robinson. Metode yang digunakan yaitu studi literatur kualitatif dengan menelaah dokumen hukum, berita, serta literatur akademik. Dari analisis ditemukan bahwa kebijakan ini tidak lahir dari partisipasi publik yang luas. Ada kecenderungan kebijakan merupakan inisiatif aktor negara yang memanfaatkan instrumen hukum untuk mendistribusikan sumber daya kepada aktor sosial-politik tertentu. Relasi patron-klien antara negara dan ormas keagamaan dilembagakan secara formal dengan keluarnya undang-undang dan peraturan pemerintah, menandakan negara menjadi lembaga ekstraktif yang dimanfaatkan elit politik untuk menjaga loyalitas dan dukungan ormas keagamaan.

**Kata Kunci:** klientelisme, lembaga ekstraktif, kebijakan publik, tambang, ormas keagamaan

### Abstract

The policy of granting Mining Business Permits (IUP) and offering mining concession areas to religious civil society organizations (ormas keagamaan) marks a significant shift in mining governance in Indonesia. This policy was formally enacted through Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas UU Minerba and Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024. These government-initiated regulations allow religious organizations through their business entities to obtain IUPs and receive prioritized offers for Special Mining Business License Areas (WIUPK) for metallic minerals and coal. The policy has sparked public controversy and raised questions regarding justice, transparency, and the objectives of public policy. This article analyzes the policy using a state-centered approach, drawing on the theory of clientelism by Derick W. Brinkerhoff and Arthur A. Goldsmith, and the concept of extractive institutions by Daron Acemoglu and James Robinson. The study uses a qualitative literature review method by examining legal documents, news sources, and academic literature. The analysis shows that the policy did not emerge from broad public participation but rather as a state-led initiative using legal instruments to allocate resources selectively to political-social actors. The formalized patron-client relationship between the state and religious organizations reflects the state's function as an extractive institution used by political elites to maintain loyalty and support from religious groups.

**Keywords:** clientelism, extractive institutions, public policy, mining, religious mass organizations

### A. Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah Indonesia secara resmi mengesahkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 mengenai Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) pada 18 Februari 2025. Salah satu perubahan yang kontroversial dalam revisi ini adalah ketentuan yang membuka peluang bagi organisasi kemasyarakatan (ormas) keagamaan untuk memperoleh Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) dan mendapat Izin Usaha Pertambangan (IUP) untuk mineral logam dan batubara melalui badan usaha milik ormas keagamaan. Ketentuan ini menggambarkan pergeseran penting dalam tata kelola dan kebijakan alokasi sumber daya alam, khususnya terkait keterlibatan aktor-aktor non-negara dalam pengelolaan tambang yang merupakan sektor strategis.

Pemerintah melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menyatakan bahwa kebijakan melibatkan ormas keagamaan dalam tata kelola tambang bertujuan untuk memperluas partisipasi masyarakat dan meningkatkan keadilan ekonomi. Namun, kebijakan ini mendapat kritik tajam dari berbagai kalangan, mulai dari akademisi, organisasi masyarakat sipil, hingga aktivis lingkungan. Ketika Presiden Joko Widodo menyampaikan wacana pengelolaan tambang untuk ormas keagamaan pada tahun 2024, isu utama yang mengemuka adalah potensi digunakannya sumber daya alam sebagai instrumen politik yang dibalut narasi pemberdayaan. Isu tersebut bahkan masih terus bergulir ketika DPR merevisi dan mengesahkan UU Minerba pada Februari 2025. Dalam hal ini, dari sudut pandang analisis kebijakan publik, pemberian WIUP untuk ormas keagamaan dipertanyakan legitimasi prosedural dan rasionalitas kebijakannya karena pembentukannya kurang kajian akademik, minim partisipasi publik, dan proses penyusunan regulasinya dinilai belum cukup transparan.

Terkait dengan pemberian WIUP untuk ormas keagamaan, secara normatif UU No. 2 Tahun 2025 merevisi Pasal 51 dan Pasal 60 dalam UU Minerba sebelumnya. Pada UU Minerba sebelumnya yaitu UU No. 3 Tahun 2020 hanya menyebut badan usaha, koperasi, dan perusahaan perseorangan sebagai pihak yang dapat memperoleh WIUP. Dalam versi terbarunya yaitu UU No. 2 Tahun 2025, ormas keagamaan secara eksplisit ditambahkan sebagai entitas penerima WIUP, bahkan berhak memperoleh akses prioritas. Landasan kebijakan ini awalnya telah dibangun melalui Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2024 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang dikeluarkan oleh Presiden Joko Widodo menjelang akhir masa jabatannya. PP No. 25 Tahun 2024 pasal 83A mengatur perihal penawaran Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) secara prioritas yang diberikan pemerintah untuk badan usaha milik ormas keagamaan. Kebijakan Presiden Joko Widodo

kemudian dilanjutkan pemerintahan baru di bawah Presiden Prabowo Subianto bersama DPR yang merevisi UU Minerba karena dianggap ada kebutuhan mengatur beberapa ketentuan baru, termasuk soal posisi ormas keagamaan.

Respon ormas keagamaan beragam dalam menanggapi kebijakan pemberian izin pengelolaan tambang dan penawaran konsesi tambang dari pemerintah. Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) menyambut baik kebijakan ini, Pengurus Pusat (PP) Muhammadiyah bersikap hati-hati namun akhirnya menerima, sementara Persatuan Gereja Indonesia (PGI) dan Konferensi Waligereja Indonesia (KWI) pada tahun 2024 menolak dengan alasan moral dan keberlanjutan lingkungan. Perbedaan reaksi ini mengindikasikan kompleksitas posisi ormas sebagai aktor sosial-politik dalam sistem demokrasi Indonesia. Hal itu sekaligus membuka ruang diskusi tentang interaksi antara kekuasaan politik dan institusi keagamaan dalam ranah administrasi publik di Indonesia.

Kebijakan pemberian WIUP untuk ormas keagamaan tidak bisa dipahami hanya sebatas sebagai produk legal-formal, tetapi juga merupakan hasil dari proses formulasi kebijakan publik yang dipengaruhi oleh kepentingan aktor-aktor politik dan kemudian dilegitimasi melalui instrumen administratif. Dalam perspektif ekonomi politik pembangunan dan administrasi publik, praktik semacam ini menunjukkan ciri-ciri lembaga atau institusi ekstraktif (Acemoglu & Robinson, 2012) dan klientelisme (Brinkerhoff & Goldsmith, 2002). Sebab ada kecenderungan sumber daya atau aset publik yang seharusnya dikelola negara untuk kemakmuran masyarakat digunakan sebagai instrumen redistribusi kekuasaan berbasis loyalitas dan bukan atas pertimbangan kinerja.

Melalui tulisan ini, penulis berupaya mendeskripsikan perubahan regulasi tambang, khususnya dalam aspek pemberian WIUP kepada ormas keagamaan dengan menganalisis proses formulasi kebijakan publik dari agenda setting hingga legitimasi. Tulisan ini juga mengkaji secara kritis pemberian WIUP sebagai bentuk potensi menguatnya praktik patronase dan lembaga ekstraktif melalui perubahan tata kelola tambang di Indonesia.

## **B. Metodologi**

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif berdasarkan studi literatur terkait kebijakan pemberian wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) mineral logam dan batubara untuk ormas keagamaan di Indonesia. Metode kualitatif dinilai sesuai karena tulisan ini menekankan pada pemaknaan terhadap proses formulasi kebijakan, aktor yang terlibat, dan relasi kekuasaan di balik kebijakan. Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yaitu buku, artikel jurnal, berita, serta dokumen kebijakan berupa peraturan pemerintah dan undang-undang.

Fokus kajian kebijakan ini menggunakan pendekatan *state-centered*. Menurut James A. Caporaso dan David P. Levine, negara bukan hanya sebagai arena konflik kepentingan, melainkan juga sebagai aktor utama yang memiliki kapasitas otonom untuk menentukan distribusi sumber daya (1992). Analisis juga akan diperkuat dengan teori klientelisme yang dipaparkan Derick W. Brinkerhoff dan Arthur A. Goldsmith (2002) serta konsep lembaga ekstraktif dari Daron Acemoglu dan James A. Robinson (2012). Kedua instrumen analisis tersebut membantu menjelaskan terdapat pola penguasaan sumber daya oleh elit negara yang didistribusikan untuk ormas keagamaan melalui kebijakan pemberian IUP dan WIUP yang menyiratkan praktik patron-klien dalam isu ini.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

### **Klientelisme dalam Formulasi Kebijakan dan Legitimasi PP No. 25 Tahun 2024 dan UU No. 2 Tahun 2025**

Kebijakan pemberian wilayah tambang dan izin usaha pertambangan (IUP) untuk ormas keagamaan di Indonesia sangat terkait dengan dinamika politik dan formulasi kebijakan yang dikendalikan oleh aktor negara. Dalam pendekatan *state-centered*, negara memiliki peran sentral dan kapasitas otonom untuk mengangkat isu ke dalam agenda kebijakan serta merumuskan aturan formal sebagai bentuk legitimasi atas distribusi sumber daya (Caporaso & Levine, 1992). Peran dari negara tersebut sejalan dengan proses disahkannya UU No. 2 tahun 2025 yang merevisi ketentuan dalam UU No. 3 tahun 2020 tentang Minerba. UU No. 2 tahun 2025 mengatur secara eksplisit mengenai pemberian WIUP kepada ormas keagamaan dan membuka peluang yang lebih luas bagi ormas keagamaan untuk mengelola tambang melalui badan usahanya.

Melihat dari proses agenda setting dalam tahapan formulasi kebijakan, kebijakan pemberian IUP dan penawaran WIUP ini awal mulanya dilakukan oleh pemerintah, khususnya oleh Presiden Joko Widodo pada periode kedua masa jabatannya. Presiden Joko Widodo pada tahun 2021 dalam acara Mukhtamar NU di Lampung menyampaikan bahwa pemerintah siap memberikan konsesi lahan pertanian hingga tambang minerba untuk dikelola ormas keagamaan dan anak-anak muda (detik.com, 2021). Tindak lanjut dari pernyataan Presiden Joko Widodo tersebut terealisasi pada Mei 2024 menjelang akhir pemerintahan dengan keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 25 tahun 2024 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Hal tersebut tampak dengan ditambahkannya pasal 83A yang mengatur penawaran WIUPK secara prioritas untuk ormas keagamaan.

Kontroversi muncul karena ormas keagamaan sebelumnya tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU No. 3 tahun 2020 tentang Minerba. Keterlibatan ormas keagamaan dalam tata kelola pertambangan baru dilegitimasi melalui Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2024. Pemerintah mengangkat narasi bahwa PP No. 25 tahun 2024 diperlukan untuk mengatur secara lebih detail badan usaha yang bisa mendapatkan IUP, termasuk ormas keagamaan. Pemerintah mengklaim langkah ini sebagai upaya pemerataan ekonomi dan memperluas partisipasi masyarakat mengelola sektor strategis seperti pertambangan. Hal tersebut juga ditekankan oleh Kementerian Energi, Sumber Daya dan Mineral (ESDM) yang menyampaikan dalam siaran pers tertulis pada 1 Juni 2024 bahwa penawaran WIUPK kepada ormas keagamaan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Terbitnya PP No. 25 tahun 2024 ditanggapi beragam oleh masyarakat. Sambutan positif muncul dari sebagian masyarakat yang melihat terbukanya peluang ormas keagamaan untuk mengurus izin usaha pertambangan (IUP) sehingga bisa mendapatkan WIUP maupun wilayah izin usaha pertambangan khusus (WIUPK). Harapannya, ormas keagamaan dapat mengelola hasil usaha tambang untuk kemaslahatan umat. Sedangkan sebagian pihak terutama aktivis lingkungan mengkritisi peraturan tersebut karena dianggap mengabaikan prinsip keberlanjutan dan tanggung jawab lingkungan akibat dampak tambang. Upaya hukum dilakukan masyarakat melalui uji materil di Mahkamah Konstitusi (MK) pada Juli 2024, karena PP No. 25 tahun 2024 dinilai bertentangan dengan UU No. 3 tahun 2020. Namun, MK memutuskan menolak permohonan karena berada di luar kewenangan MK. Selain itu pada Oktober 2024, sejumlah kelompok masyarakat dan praktisi hukum berupaya melakukan hak uji materil ke Mahkamah Agung (MA). Tetapi, selang waktu empat bulan sejak rencana pengajuan uji materil di MA dan seiring pergantian pemerintahan di lingkup eksekutif serta legislatif, UU No. 3 tahun 2020 direvisi dan disahkan melalui sidang paripurna DPR menjadi UU No. 2 tahun 2025.

Sejalan dengan pendekatan *state centered* yang disampaikan Caporaso dan Levine, langkah yang dipilih pemerintah memperlihatkan bagaimana negara menginisiasi agenda setting dan mobilisasi isu pemberian izin usaha tambang untuk ormas keagamaan dari level eksekutif, kemudian dilembagakan lebih lanjut di tingkat legislatif. Agenda ini dilegitimasi dengan melibatkan ormas besar seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah yang secara terbuka menunjukkan dukungannya. Dukungan tersebut bukan hanya bersifat simbolis, karena ada pernyataan dukungan dan penerimaan dari kedua ormas untuk ikut memperkuat posisi legitimasi negara menghadapi kritik dari publik yang mempertanyakan relevansi dan kapasitas ormas keagamaan untuk mengelola tambang. Pendapat dari dua ormas keagamaan terbesar di Indonesia tersebut ikut didengar dan dipertimbangkan karena memiliki pengikut yang cukup banyak.

Dalam beberapa kesempatan Ketua Umum PBNU Yahya Cholil Staquf atau Gus Yahya merespon positif kebijakan pemberian izin usaha tambang untuk ormas keagamaan yang dikeluarkan pemerintah. Menurut Gus Yahya, kebijakan tersebut merupakan terobosan penting untuk memperluas pemanfaatan sumber daya alam yang dikuasai negara untuk kemaslahatan rakyat secara langsung (NU Online, 2024). PBNU juga mempertegas posisinya menyetujui kebijakan pemberian izin usaha untuk ormas keagamaan melalui RDPU revisi UU Minerba 2025 bersama DPR. Sementara itu, PP Muhammadiyah menyampaikan persetujuan atas kebijakan pemerintah memberikan izin tambang untuk ormas keagamaan melalui pernyataan Ketua Majelis Lingkungan Hidup PP Muhammadiyah Azrul Tanjung. Menurut Azrul, PP Muhammadiyah telah melakukan kajian terkait aspek ekonomi, bisnis, lingkungan dan sosial sebelum memutuskan menerima kebijakan izin usaha tambang untuk ormas keagamaan. Azrul berharap izin usaha tambang tersebut dapat memberikan lebih banyak kemaslahatan untuk masyarakat (Kompas.com, 2024).

Peran ormas keagamaan sebagai klien dalam isu kebijakan izin usaha tambang ini semakin terlihat ketika DPR membahas revisi UU Minerba tahun 2025. Saat Rapat Dengar Pendapat

Umum (RPDU) pada 22 Januari 2025 yang digelar secara terbuka, perwakilan Pengurus Besar NU (PBNU) dan Pengurus Pusat (PP) Muhammadiyah merespon positif revisi UU Minerba. Ketua Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (Lakpesdam) PBNU Ulil Abshar Abdalla menyatakan bahwa PBNU ikut mendukung revisi UU Minerba yang sedang dibahas DPR agar badan usaha ormas keagamaan memiliki landasan hukum yang kuat untuk mengelola izin usaha tambang. PP Muhammadiyah yang diwakili Syahrial Suandi juga menyampaikan dukungan kepada DPR untuk merevisi UU Minerba.

Sementara itu, proses penyusunan UU No. 2 tahun 2025 di DPR mendapat sorotan dari masyarakat. Tahap formulasi kebijakan pemberian izin usaha pertambangan untuk ormas keagamaan di legislatif berjalan dalam waktu relatif singkat dan dirasa belum memberikan kesempatan masyarakat berpartisipasi secara substansial. Hal tersebut terlihat dari fakta bahwa rancangan revisi UU Minerba tidak termasuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2025, tetapi dibahas secara intensif dalam waktu kurang dari sebulan. Dimulai dari rapat penyusunan pada tanggal 20 Januari-3 Februari 2025, rapat pembahasan pada 5-17 Februari 2025, dan disahkan pada 18 Februari 2025 dalam rapat paripurna DPR (Open Parliament, 2025).

Kelompok masyarakat sipil pemerhati lingkungan seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) dan Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) menilai proses ini tidak mencerminkan semangat deliberasi publik dalam pembentukan kebijakan publik yang inklusif dan transparan. Ditambah lagi, aktivis lingkungan menilai DPR mengundang Walhi dan komunitas lingkungan hanya untuk formalitas tanpa pelibatan yang bermakna. Kelompok masyarakat yang menentang revisi UU Minerba juga melihat pelibatan ormas keagamaan dalam mengelola usaha tambang tidak sesuai dengan fungsi ormas keagamaan untuk menjaga nilai-nilai agama, sosial, dan budaya di masyarakat.

Proses pengesahan UU No. 2 tahun 2025 tentang Minerba menunjukkan bahwa formulasi kebijakan publik dalam konteks ini bukanlah produk perdebatan rasional yang mempertimbangkan kebutuhan masyarakat. Tahapan tersebut lebih merupakan mekanisme formal yang digunakan negara untuk mempercepat legalisasi relasi kuasa antara aktor negara dan kelompok penerima manfaat dalam tata kelola tambang di Indonesia. Hal ini sejalan dengan apa yang disebut Brinkerhoff dan Goldsmith (2002) sebagai bentuk klientelisme.

Klientelisme menurut Brinkerhoff dan Goldsmith (2002) merupakan praktik pertukaran sumber daya antara aktor berkuasa (patron) dan kelompok masyarakat (klien) yang dilakukan atas dasar loyalitas ataupun imbal jasa politik. Umumnya klien akan mendapatkan manfaat berupa proyek, kemudahan perizinan, konsesi, dan keuntungan lainnya karena kemampuan mereka memberikan dukungan politik atau memperkuat posisi patron. Hubungan patron-klien awalnya bisa bersifat informal kemudian menjadi formal dengan adanya pemberian jabatan, konsesi maupun pengaturan hukum yang menguntungkan klien. Praktik relasi antara patron dan klien tersebut menyimpang dari prinsip kebijakan publik yang mengutamakan profesionalitas, akuntabilitas, dan universal. Sebab dampak dari hubungan patron-klien hanya menguntungkan kelompok tertentu yang dekat dengan kekuasaan.

Dalam konteks klientelisme, pemberian IUP dan penawaran WIUP/WIUPK dapat dilihat sebagai bentuk reward politik untuk ormas keagamaan yang sudah mendukung pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin serta keberlanjutan pada pemerintahan berikutnya. Hal ini mengingat janji pemberian konsesi tambang untuk ormas keagamaan disampaikan pada tahun 2021. Ada upaya untuk menjaga loyalitas dari ormas keagamaan, sehingga realisasi janji pemberian izin usaha tambang dan penawaran wilayah tambang untuk ormas keagamaan baru diwujudkan pada tahun 2024 yang merupakan tahun politik. Momentum Pemilihan Umum (Pemilu) serentak di bulan Februari 2024 merupakan ajang untuk membuktikan loyalitas dan pengaruh suara ormas keagamaan beserta pengikutnya selaku klien yang memperkuat posisi patron yaitu Presiden Joko Widodo dan capres-cawapres penerusnya.

Keluarnya kebijakan penawaran WIUPK di PP No. 25 tahun 2024 pada bulan Mei 2024 di masa transisi pemerintahan menunjukkan indikasi relasi patron-klien. Saat itu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) belum secara resmi mengumumkan, namun hasil perhitungan Pemilu Presiden menunjukkan perolehan suara unggul untuk pasangan capres-cawapres Prabowo Subianto-Gibran Rakabuming yang mengusung visi-misi keberlanjutan dari pemerintahan Presiden Joko Widodo. Praktik klientelisme semakin terlihat, sebab tiga bulan setelah pemerintahan Presiden Prabowo Subianto berjalan, eksekutif dan legislatif sama-sama mendorong revisi UU Minerba agar mengakomodasi posisi ormas keagamaan dalam tata kelola tambang sehingga UU No. 2 tahun 2025 resmi disahkan. Hal tersebut menunjukkan indikasi bahwa distribusi IUP dan penawaran WIUP/WIUPK untuk ormas keagamaan tidak berbasis merit atau kapasitas, tetapi loyalitas dan kedekatan dengan pemerintahan yang berkuasa.

Dari 12 ciri klientelisme menurut Brinkerhoff & Goldsmith (2002), terdapat enam ciri yang sesuai untuk menjelaskan adanya hubungan patron-klien dalam pemberian IUP dan WIUP kepada ormas keagamaan. Ciri-ciri yang sesuai diantaranya adalah adanya kewenangan yang bersifat personal, pemimpin cenderung memonopoli kekuasaan dan tidak akuntabel, pemimpin memberikan imbalan personal untuk menjaga loyalitas pengikut, keputusan dibuat secara tertutup, keputusan dipandu oleh kepentingan pendukung, dan ada ruang untuk penunjukan berdasarkan patronase. Secara garis besar, jika ciri-ciri tersebut dirangkum berkaitan dengan sentralisasi kekuasaan, pertukaran loyalitas dengan sumber daya, minimnya transparansi proses pembuatan kebijakan, dan legalisasi kebijakan oleh patron.

### **Negara Sebagai Lembaga Ekstraktif dalam Pemberian Izin Pertambangan untuk Ormas**

Dari sudut pandang ekonomi politik pembangunan, munculnya relasi patron-klien akibat klientelisme memiliki konsekuensi terhadap tata kelola dan administrasi publik. Kebijakan pemberian IUP dan WIUP untuk badan usaha yang dimiliki ormas keagamaan menunjukkan bahwa negara menggunakan kekuasaan institusionalnya untuk memproduksi dan memformalkan hubungan patron-klien dengan kelompok sosial tertentu. Kebijakan ini menjadi alat untuk memperluas pengaruh politik, menciptakan koalisi kekuasaan, dan membentuk struktur baru dalam penguasaan sumber daya yang secara prinsip bertentangan dengan tata kelola partisipatif dan inklusif dalam administrasi publik.

Disahkannya kebijakan pemberian IUP dan penawaran WIUP untuk ormas keagamaan merefleksikan negara sebagai lembaga ekstraktif. Dalam buku *Why Nations Fail* dari Acemoglu dan Robinson, lembaga ekstraktif merupakan kondisi sistemik terpusatnya institusi ekonomi maupun politik pada segelintir elit yang memanfaatkan kekuasaan untuk mengakumulasi kekayaan atau kontrol sumber daya tanpa distribusi yang adil kepada masyarakat luas. Menurut Acemoglu dan Robinson (2012), ketika instrumen negara berupa undang-undang, kebijakan publik maupun struktur birokrasi digunakan untuk mendistribusikan sumber daya kepada kelompok elite atau kelompok loyal secara eksklusif tanpa melibatkan prinsip keterbukaan dan keadilan, maka negara telah menjalankan peran sebagai lembaga ekstraktif.

Keberadaan negara sebagai lembaga ekstraktif berkebalikan dengan upaya pembangunan inklusif karena kebijakan justru dimanfaatkan untuk konsolidasi kekuasaan dan akumulasi sumber daya oleh kelompok yang terafiliasi penguasa. Pada lembaga ekstraktif, akses terhadap sumber daya atau kesempatan ekonomi tidak inklusif, tetapi dikontrol melalui mekanisme eksklusif seperti koneksi politik, kekuasaan administratif, atau hukum yang disusun untuk melindungi kepentingan kelompok tertentu.

Berikut ini merupakan beberapa ciri lembaga ekstraktif yang dipaparkan Acemoglu dan Robinson:

1. Konsentrasi kekuasaan di tangan segelintir elit
2. Rendahnya partisipasi publik dalam pengambilan Keputusan
3. Mekanisme hukum digunakan untuk mempertahankan status quo
4. Distribusi kekayaan bersifat vertikal dan tidak merata

Karakteristik lembaga ekstraktif tercermin dalam penyusunan kebijakan pemberian IUP dan WIUP untuk ormas keagamaan. Negara melalui presiden dan Kementerian ESDM, menggunakan kewenangan eksekutif untuk menginisiasi kebijakan tanpa mekanisme teknokratis yang kuat. Hal itu terlihat melalui keputusan Presiden Joko Widodo ketika mengeluarkan PP No. 25 tahun 2024 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Minerba. Langkah dari aktor eksekutif tersebut kemudian diperkuat oleh lembaga legislatif yang mendukung kebijakan ini. Anggota legislatif periode 2024-2029 yang dilantik pada 1 Oktober 2024, mulai membahas revisi UU Minerba pada 20 Januari 2025. Dari 20 Januari-18 Februari 2025, DPR hanya butuh waktu kurang dari satu bulan untuk merumuskan revisi UU Minerba 2025, membahas, dan mengesahkannya menjadi UU No. 2 tahun 2025 melalui rapat paripurna DPR RI Ke-13 masa sidang II tahun 2024-2025. Kedelapan fraksi di DPR semuanya menyetujui revisi UU Minerba 2025.

Tambang merupakan sektor strategis yang semestinya dikelola secara bijak oleh negara. Sejalan dengan amanat UUD 1945 bahwa cabang-cabang produksi penting berupa sumber daya alam yang berpengaruh pada hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 UUD 1945 memberikan mandat pada negara agar mengelola kekayaan alam secara kolektif, bukan melayani kepentingan kelompok tertentu dengan alasan loyalitas atau demi mendapatkan dukungan dalam pemerintahan. Lebih lanjut, pemberian izin mengelola usaha tambang dan mendapatkan penawaran WIUP semestinya tidak didasarkan pada hubungan timbal balik positif karena ormas keagamaan telah mendukung

berjalannya pemerintahan yang kondusif. Hal utama yang seharusnya menjadi pertimbangan yaitu kompetensi, prinsip keberlanjutan pembangunan ekonomi, dan kelestarian lingkungan.

Melalui UU No. 2 tahun 2025, ormas keagamaan melalui badan usahanya berhak mengikuti lelang WIUP mineral logam dengan mempertimbangkan luas wilayah izin usaha pertambangan, kemampuan administratif/manajemen, kemampuan teknis dan pengelolaan lingkungan, serta kemampuan finansial. Sedangkan pemberian WIUP secara prioritas bisa diperoleh ormas keagamaan dengan pertimbangan dari pemerintah untuk menguatkan fungsi ekonomi ormas keagamaan. Pemberian WIUP secara prioritas dilakukan melalui sistem Perizinan Berusaha terintegrasi secara elektronik yang dikelola pemerintah pusat. Verifikasi pemberian WIUP dengan cara prioritas berada di bawah kewenangan Kementerian ESDM.

Selain mendapatkan Izin Usaha Pertambangan (IUP), UU No. 2 tahun 2025 pasal 75 menyebutkan bahwa ormas keagamaan bisa mendapatkan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) bekas Perjanjian Karya Pengusaha Pertambangan Batubara (PKP2B). Perbedaan izin IUP dan IUPK terletak pada jenis usaha tambang, skala luas wilayah, dan waktu operasi kegiatan. Umumnya IUPK diberikan untuk Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) dengan potensi pertambangan skala besar. Sesuai ketentuan dari UU No. 2 tahun 2025, ormas keagamaan melalui badan usahanya bisa mendapatkan konsesi tambang mineral logam dan batubara selama 20 tahun dengan jaminan perpanjangan 10 tahun sebanyak dua kali, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kebijakan pemerintah membuka luas kesempatan ormas keagamaan mengelola usaha tambang tidak bisa serta merta dianggap sebagai penciptaan tata kelola tambang yang inklusif. Negara memang memegang kendali atas sektor tambang dan pengelolaannya harus dilakukan secara inklusif. Namun, tata kelola tambang yang inklusif bukan berarti semua pihak bisa menambang minerba. Kebijakan pemberian IUP untuk ormas keagamaan justru kontradiktif dengan tata kelola tambang yang inklusif. Ditambah lagi ada kekhawatiran akibat pengawasan yang masih lemah dari pemerintah, pemberian izin kepada ormas keagamaan justru akan memperparah kerusakan lingkungan akibat pertambangan seperti deforestasi dan pencemaran air. Hal ini sejalan pendapat dari kelompok masyarakat peduli lingkungan seperti Walhi dan JATAM. Persoalan lain dari kebijakan ini yaitu belum ada kajian yang jelas perihal kapasitas dan transparansi ormas keagamaan dalam mengelola sumber daya alam, terutama tambang minerba.

Praktik inklusif yang perlu lebih dikedepankan dalam tata kelola tambang yaitu pada aspek partisipasi masyarakat untuk dilibatkan dalam perencanaan, analisis dampak lingkungan (AMDAL), dan pengawasan tambang. Masyarakat butuh pemerintah untuk menjamin adanya mekanisme yang akuntabel dalam pengaduan, pengawasan, dan sanksi bagi pelaku usaha tambang. Terbukanya akses informasi untuk publik mengenai AMDAL, kontrak tambang, dan izin publik juga menjadi upaya mewujudkan tata kelola tambang yang inklusif. Upaya-upaya tersebut diharapkan bisa beriringan dengan distribusi manfaat yang adil dari hasil tambang untuk masyarakat lokal. Hal penting lain yaitu adanya keadilan ekologis sehingga eksplorasi dan eksploitasi tambang lebih memperhatikan keberlanjutan lingkungan maupun hak-hak generasi mendatang.

Lebih lanjut, keberadaan negara sebagai lembaga ekstraktif terlihat dari kebijakan ini yang tidak sepenuhnya mencerminkan keadilan distribusi sumber daya. Saat menyampaikan kebijakan ini pemerintah menekankan bahwa pemberian IUP untuk ormas keagamaan merupakan upaya menciptakan pemerataan dan keadilan ekonomi (Tempo, 2024). Tetapi pada faktanya, keistimewaan yang diberikan pemerintah kepada ormas keagamaan tersebut menunjukkan sisi ketidakadilan karena tanpa ada dasar kajian akademis yang jelas tiba-tiba pemerintah membuka peluang luas bagi ormas keagamaan mengelola tambang. Rasionalisasi pemerintah bahwa kebijakan ini bentuk apresiasi untuk ormas keagamaan atas usaha pemberdayaan masyarakat kurang tepat karena pemberdayaan masyarakat juga dilakukan oleh ormas budaya, ormas pemuda, dan ormas-ormas lain.

Negara dalam hal ini menjadi manifestasi dari lembaga ekstraktif karena menetapkan ormas keagamaan sebagai entitas baru yang berhak mengelola tambang melalui jalur prioritas atau non-kompetitif dengan adanya penawaran WIUPK yang tercantum di pasal 83A PP No. 25 tahun 2024. Pengesahan UU No. 2 tahun 2025 tentang Perubahan Keempat UU Minerba oleh DPR dalam waktu singkat juga selaras karakteristik lembaga ekstraktif. Ini sekaligus mempertegas bahwa kebijakan dan aturan hukum yang dibuat cenderung digunakan untuk mempertahankan bahkan memperluas pengaruh ormas keagamaan dalam struktur ekonomi dan politik nasional.

## D. Kesimpulan

Kebijakan pemberian izin usaha pertambangan (IUP) dan penawaran Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) untuk organisasi masyarakat keagamaan di Indonesia merefleksikan praktik politik yang tidak sepenuhnya berorientasi pada prinsip tata kelola sumber daya alam yang inklusif dan akuntabel. Dalam konteks ini, negara tidak muncul sebagai pengelola netral seperti amanat konstitusi untuk mengelola sumber daya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara melalui kekuatan eksekutif dan legislatif justru bertransformasi menjadi aktor yang menggunakan kewenangan formal untuk mempertahankan dan memperluas dukungan politik melalui mekanisme distribusi sumber daya dan tata kelola tambang.

Melalui pendekatan *state-centered* dan analisis teori klientelisme dari Brinkerhoff dan Goldsmith, terlihat bahwa kebijakan ini menyiratkan adanya relasi patron-klien antara negara sebagai patron dan ormas keagamaan sebagai klien. Akses terhadap sumber daya publik khususnya tambang mineral logam dan batubara diberikan bukan karena pertimbangan kapasitas atau keadilan distribusi, melainkan karena kedekatan hubungan dan potensi dukungan politik yang ditawarkan oleh klien. Praktik ini menunjukkan penyimpangan dari prinsip meritokrasi dan keadilan sosial, serta memperkuat pola klientelisme dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Lebih jauh, praktik tersebut juga menunjukkan negara sebagai lembaga ekstraktif yang dipaparkan oleh Acemoglu dan Robinson. Negara melalui Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2024 dan UU No. 2 Tahun 2025, menggunakan kekuasaan administratif dan hukum untuk mendistribusikan sumber daya tambang secara eksklusif kepada kelompok tertentu yang memiliki kedekatan dengan elite pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan melibatkan ormas di sektor tambang bukan bertujuan untuk memperluas inklusi sosial-ekonomi, melainkan untuk memperkuat dominasi pemerintah yang berkuasa dan mempertahankan loyalitas ormas keagamaan. Kebijakan pemberian IUP, WIUP maupun WIUPK untuk ormas keagamaan mencerminkan negara cenderung menjadi lembaga ekstraktif karena dimanfaatkan oleh elit politik yang berkuasa.

## E. Referensi

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (1st ed.). Crown Publishing Group.
- Ameliya, T. M. (2025). *Muhammadiyah: Izin Kelola Tambang Perlu Perhatikan Kemampuan*. Antara News. Retrieved May 10, 2025, from <https://www.antaraneews.com/berita/4601026/muhammadiyah-izin-kelola-tambang-perlu-perhatikan-kemampuan%C2%A0>
- Astinda, A. N. R., et.al. (2024). Konflik Regulasi dan Masalah Kelayakan pada Kebijakan Izin Usaha Pertambangan bagi Ormas Keagamaan. *Jurnal USM Law Review*, 7(3), 1851-1864.
- Badan Riset dan Inovasi Nasional. (2024). *Mengulas Pro Kontra Pemberian Izin Usaha Tambang untuk Ormas Keagamaan*. BRIN. Retrieved May 8, 2025, from <https://brin.go.id/news/120472/mengulas-pro-kontra-pemberian-izin-usaha-tambang-untuk-ormas-keagamaan>
- Brinkerhoff, D. W., & Goldsmith, A. A. (2002). *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Abt Associates Inc. for USAID.
- Caporaso, J. A., & Levine, D. P. (2005). *Theories of Political Economy* (13th ed.). Cambridge University Press.
- CNN Indonesia. (2024). *Ramai-Ramai Ormas Keagamaan Respons Pemberian Izin Kelola Tambang*. CNN Indonesia. Retrieved May 9, 2025, from <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20240601203448-20-1104721/ramai-ramai-ormas-keagamaan-respons-pemberian-izin-kelola-tambang>
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (2nd ed.). Gadjah Mada University Press.
- Dwi, A. (2024). *Daftar Ormas Agama yang Tolak dan Terima Izin Tambang Jokowi*. Tempo.co. Retrieved May 7, 2025, from <https://www.tempo.co/ekonomi/daftar-ormas-agama-yang-tolak-dan-terima-izin-tambang-jokowi-49749>
- Dwijowijoto, R. N. (2003). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. PT. Elex Media Komputindo.

- Hasbi, S., et.al. (2025). Analisis Kebijakan Izin Tambang bagi Organisasi Masyarakat dalam Aspek Konstitusional dan Politik. *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern*, 7(1), 272-282.
- Hukum Online. (2024). *Tolak IUP untuk Ormas Keagamaan, Sejumlah LSM hingga Praktisi Akan Ajukan Uji Materiil Ke MA*. Hukumonline. Retrieved May 8, 2025, from <https://www.hukumonline.com/berita/a/tolak-iup-untuk-ormas-keagamaan--sejumlah-lsm-hingga-praktisi-akan-ajukan-uji-materiil-ke-ma-lt66fb6d7ebc17a/>
- Hukum Online. (2025). *Dinilai 'Ugal-ugalan', Parlemen Didesak Stop Revisi UU Minerba*. Hukumonline. Retrieved May 8, 2025, from <https://www.hukumonline.com/berita/a/dinilai-ugal-ugalan--parlemen-didesak-stop-revisi-uu-minerba-lt678ed6ad820d9/>
- Jaringan Advokasi Tambang. (2025). *Revisi UU Minerba: Syahwat Gerombolan Sirkus Parlemen dan Istana Membancak Kekayaan Alam*. JATAM. Retrieved May 8, 2025, from <https://jatam.org/id/lengkap/Revisi-UU-Minerba-Membancak-Kekayaan-Alam>
- JDIH BPK. (2024). *Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 mengenai Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*.
- JDIH BPK. (2025). *Undang-Undang No. 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 mengenai Pertambangan Mineral dan Batubara*.
- JDIH Setjen DPR. (2025). *Rapat Paripurna DPR RI Sahkan RUU Minerba Jadi Undang-Undang*. Parlemenaria Terkini. Retrieved May 14, 2025, from <https://jdih.dpr.go.id/berita/detail/id/54273/t/Rapat+Paripurna+DPR+RI+Sahkan+RUU+Minerba+Jadi+Undang-Undang>
- Kementerian ESDM. (2024). *Siaran Pers Nomor 304.Pers/04/SJI/2024:Tingkatkan Kepastian Investasi dan Kesejahteraan Masyarakat, Pemerintah Terbitkan PP Nomor 25 Tahun 2024*. ESDM. Retrieved May 11, 2025, from <https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/tingkatkan-kepastian-investasi-dan-kesejahteraan-masyarakat-pemerintah-terbitkan-pp-nomor-25-tahun-2024>
- Kementerian ESDM. (2025). *Siaran Pers Nomor 013.Pers/04/SJI/2025: RUU Minerba Resmi Disahkan Menjadi Undang-Undang*. ESDM. Retrieved June 1, 2025, from <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/ruu-minerba-resmi-disahkan-menjadi-undang-undang>
- Kompas.com. (2024). *Alasan Muhammadiyah Terima Izin Tambang Ormas Keagamaan*. Kompas.com. Retrieved May 8, 2025, from <https://nasional.kompas.com/read/2024/07/25/17430021/alasan-muhammadiyah-terima-izin-tambang-ormas-keagamaan>
- Mahkamah Konstitusi RI. (2024). *Ahli Pemerintah Jelaskan Kapasitas Ormas Keagamaan Kelola Tambang*. mkri.id. Retrieved May 8, 2025, from <https://testing.mkri.id/berita/ahli-pemerintah-jelaskan-kapasitas-ormas-keagamaan-kelola-tambang-21771>
- Mahkamah Konstitusi RI. (2024). *Penjelasan PBNU, PGI, KWI, dan PHDI Soal Konsesi Tambang untuk Ormas Keagamaan*. Berita MKRI. Retrieved May 8, 2025, from <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=21956>
- Mahkamah Konstitusi RI. (2025). *MK Tolak Permohonan Uji Konsesi Prioritas Tambang untuk Ormas*. mkri.id. Retrieved May 9, 2025, from <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=22025>
- Nugroho, W., et.al. (2025). Ormas Keagamaan Jadi Korporasi: Politik Hukum di Ujung Tambang. *Jurnal LITIGASI*, 26(1), 307-343.
- Open Parliament. (2025). *Revisi UU Minerba*. Open Parliament. Retrieved May 9, 2025, from <https://openparliament.id/2025/03/04/ruu-tentang-perubahan-keempat-undang-undang-nomor-4-tahun-2009-tentang-pertambangan-mineral-dan-batubara/>
- Patoni. (2024). *Ketua Umum PBNU Angkat Bicara soal Konsesi Tambang untuk Ormas Keagamaan*. NU Online. Retrieved June 18, 2025, from <https://nu.or.id/nasional/ketua-umum-pbnu-angkat-bicara-soal-konsesi-tambang-untuk-ormas-keagamaan-RXbOF>
- Putri, M. F. I., et.al. (2024). Urgensi Pemberian Izin Pengelolaan Tambang bagi Organisasi Kemasyarakatan "Keagamaan" di Indonesia: Analisis Regulasi dalam PP Nomor 25 Tahun 2024. *Tarunalaw: Jurnal of Law and Syariah*, 2(2), 214-224.
- Rahayu, R. (2024). *Alasan di Balik Keputusan Jokowi Memberi Izin Tambang untuk Ormas Keagamaan*. Tempo.co. Retrieved June 9, 2025, from <https://www.tempo.co/ekonomi/alasan-di-balik-keputusan-jokowi-memberi-izin-tambang-untuk-ormas-keagamaan-36146>

- Rizqo, K. A. (2021). *Di Mukhtamar, Jokowi Tawari Anak Muda NU Koneksi Pertanian-Tambang*. detik.com. Retrieved June 2, 2025, from <https://news.detik.com/berita/d-5865445/di-mukhtamar-jokowi-tawari-anak-muda-nu-koneksi-pertanian-tambang>
- Sholahudin, T., Maksu, M. N. R. (2024). Analisis Dampak Sosial dan Ekonomi dari Pemberian Koneksi Tambang kepada Organisasi Masyarakat Nahdlatul Ulama. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 4(2), 678-682.
- Wahab, S. A. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. PT. Bumi Aksara.
- Wahana Lingkungan Hidup Indonesia. (2025). *Revisi UU Minerba: Langkah Mundur Pengelolaan Sektor Pertambangan di Indonesia*. WALHI. Retrieved May 9, 2025, from <https://www.walhi.or.id/revisi-uu-minerba-langkah-mundur-pengelolaan-sektor-pertambangan-di-indonesia>
- Wakang, A. A. (2024). *Alasan PBNU Terima Izin Tambang*. Tempo.co. Retrieved May 8, 2025, from <https://www.tempo.co/politik/alasan-pbnu-terima-izin-tambang--51764>