

PROSES POLITIK DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN PUBLIK

Studi Kasus Penyusunan Undang-Undang Minyak dan Gas
di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

DISERTASI

Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Doktor



Oleh:

JULIZAR IDRIS
157030102112006

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
MINAT ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG**

2019

DISERTASI

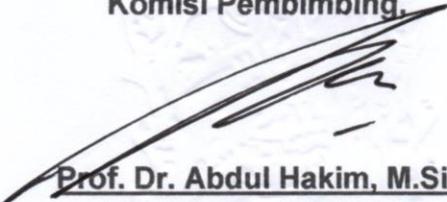
**PROSES POLITIK PENYUSUNAN KEBIJAKAN PUBLIK
(Studi Kasus Penyusunan Undang-Undang Minyak dan Gas
di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)**

Oleh :

JULIZAR IDRIS

Dipertahankan di depan penguji
Pada Tanggal : 11 Januari 2019
dan dinyatakan lulus memenuhi syarat akademik
Sebagai Disertasi Doktor

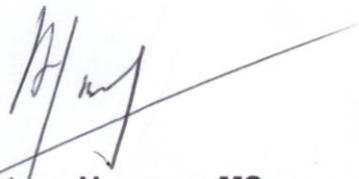
Komisi Pembimbing,


Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.

Promotor


Dr. Sarwono, M.Si.

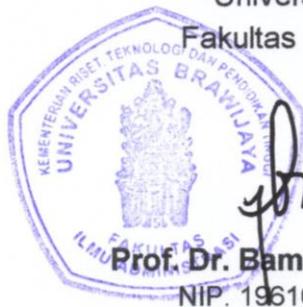
Ko - Promotor 1


Dr. Bambang Santoso Haryono, MS

Ko - Promotor 2

Malang,

Universitas Brawijaya
Fakultas Ilmu Administrasi
Dekan,



Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS.

NIP. 19610905 198601 1 002

IDENTITAS TIM PENGUJI DISERTASI

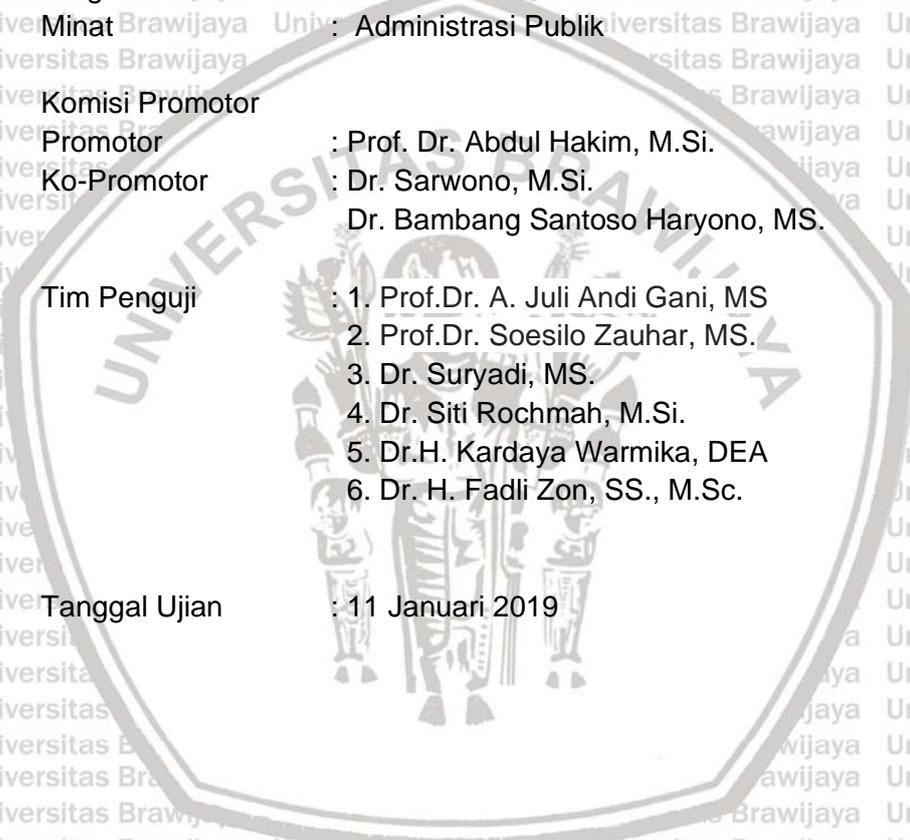
Judul Disertasi : PROSES POLITIK DALAM PENYUSUNAN
 KEBIJAKAN PUBLIK
 Studi Kasus Penyusunan Undang-Undang
 Minyak dan Gas di Dewan Perwakilan Rakyat
 Republik Indonesia

Nama : JULIZAR IDRIS
 NIM : 157030102112006
 Program Studi : Ilmu Administrasi
 Minat : Administrasi Publik

Komisi Promotor
 Promotor : Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.
 Ko-Promotor : Dr. Sarwono, M.Si.
 Dr. Bambang Santoso Haryono, MS.

Tim Penguji : 1. Prof.Dr. A. Juli Andi Gani, MS
 2. Prof.Dr. Soesilo Zauhar, MS.
 3. Dr. Suryadi, MS.
 4. Dr. Siti Rochmah, M.Si.
 5. Dr.H. Kardaya Warmika, DEA
 6. Dr. H. Fadli Zon, SS., M.Sc.

Tanggal Ujian : 11 Januari 2019



PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang,

Mahasiswa,



Nama : JULIZAR IDRIS

NIM : 157030102112006

Program Doktor Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya



MOTTO:

*Berusahalah sekuatmu, dan
ikhlaslah menerima hasilnya*





HALAMAN PERSEMBAHAN



Disertasi ini aku persembahkan untuk:

Orangtuaku Idris Ismail dan Sayucik, Istriku,
dan anak-anakku Sultan Ghifari Tanjung, Baginda Padisyia Tanjung dan
Ratu Reynara Tanjung.

Juga untuk:

KAKAK-KAKAK DAN ADIKKU,
PAK PRABOWO SUBIANTO,
PAK EDHY PRABOWO DAN PAK PIUS LUSTRILANANG,
SERTA REKAN-REKAN SEPERJUANGAN,
ALMAMATERKU, GURU-GURUKU, DAN PARA GURU BESAR
YANG TELAH MEMBERIKAN ILMUNYA
SEMOGA RIDHO ALLAH SELALU BERSAMAMU

WASSALAM

RIWAYAT HIDUP

Julizar Idris, lahir di Tanjung Enim pada tanggal 8 Juli 1973. Anak kedelapan dari Sembilan bersaudara dari Pensiunan Karyawan PTBA; Idris Ismail (alm.) asal dari Tanjung Enim Sumatera Selatan dan Sayucik (almh.) asal dari Tanjung Enim Sumatera Selatan. Memiliki dua orang Putra bernama Sultan Ghifari Tanjung (23 Agustus 2000) dan Baginda Padiayah Tanjung (23 Juli 2005) serta Satu orang Putri bernama Ratu Reynara Tanjung (6 September 2007).

Menyelesaikan pendidikan SD dan SMP di Tanjung Enim dan melanjutkan sekolah SMA di SMAN 1 Muara Enim kemudian pindah ke SMAN 11 Yogyakarta dan menyelesaikan SMA di Yogyakarta, selanjutnya pada tahun 1992 kuliah di Politeknik ITB dan melanjutkan di Universitas Indonesia Jurusan Komunikasi Politik pada Tahun 2012.

Bergabung dan mengabdikan diri di Partai Gerindra pada Tahun 2008 dan saat ini menjabat sebagai Wakil Sekretaris Jenderal Dewan Pimpinan Pusat Partai Gerindra (Wakil Sekjen DPP Partai Gerindra).



UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya maka disertasi yang merupakan salah satu persyaratan guna memperoleh gelar Doktor program Ilmu Administrasi minat Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya dapat terselesaikan dengan baik dan lancar.

Penyusunan disertasi yang berjudul **PROSES POLITIK PENYUSUNAN KEBIJAKAN PUBLIK**, Studi Kasus Penyusunan Undang-Undang Minyak dan Gas di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tentunya tidak terlepas dari berbagai hambatan maupun kekurangan karena keterbatasan waktu dan perolehan bahan atau data yang dapat mendukung penyelesaian disertasi ini. Demikian pula tentunya keterbatasan yang ada pada penulis sehingga penyelesaian disertasi ini masih memerlukan dukungan dan penyempurnaan dari berbagai pihak.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof.Dr. Ir. Nuhfil Hanani, selaku Rektor Universitas Brawijaya;
2. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS. selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
3. Bapak Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya kelas Jakarta
4. Tim Promotor, Bapak Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si. selaku Promotor
5. Bapak Dr. Sarwono, M.Si. selaku Ko Promotor I
6. Bapak Dr. Bambang Santoso Haryono, M.S. selaku Ko Promotor II
7. Bapak Prof. Dr. Andi Gani, MS selaku Penguji Internal
8. Bapak Dr. Suryadi, MS selaku Penguji Internal
9. Ibu Dr. Siti Rochmah, M.Si selaku Penguji Internal
10. Bapak Dr. H. Fadli Zon, SS, M.Sc selaku penguji Ahli;
11. Bapak Dr. Ir. H. Kardaya Warnika, DEA Selaku Penguji Ahli
12. Bapak H. Prabowo Subianto selaku Ketua Dewan Pembina dan Ketua Umum DPP Partai Gerakan Indonesia Raya;
13. Bapak Edhy Prabowo Selaku Ketua Fraksi Partai Gerindra DPR RI, yang telah sangat banyak memberikan dukungan baik moril maupun materil sehingga saya dapat menyelesaikan Disertasi dan perkuliahan ini dengan baik;
14. Bapak Dr. Pius Lustrilanang, M.Si yang telah menjadi Mentor, Rekan dan Kakak yang telah banyak membantu dari awal perkuliahan hingga terselesaikannya disertasi ini
15. Para Dosen Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
16. Para Pegawai dan Staf Administrasi Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
17. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya kampus Jakarta;
18. Kakak-kakakku yang telah memberikan dukungan untuk terselesaikannya Disertasi ini, terkhusus untuk Kakakku Ir. Amizar Gautama, M.Si, Anandar

Rangge, M.Si, Yuk Titing dan Yuk Tini serta Yuk Nemi yang kucintai dan adik ku tercinta Ninut yang telah membantu baik moril maupun materil.

Akhir kata, penulis tidak lupa mengucapkan penghargaan kepada istri tercinta dan anak-anak ku yang telah memberikan doa dan dukungan atas terselesaikannya disertasi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada kita sekalian dalam melaksanakan pengabdian kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kita cintai. Amin.

Malang, 11 Jan 2019

Penulis,

JULIZAR IDRIS

NIM. 1517030102112006



RINGKASAN

JULIZAR IDRIS, NIM. 157030102112006, Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang, 2018. PROSES POLITIK DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN PUBLIK: Studi Kasus Penyusunan Undang-Undang Minyak dan Gas di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Promotor: Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.; Ko-promotor: Dr. Sarwono, M.Si. dan Dr. Bambang Santoso Haryono, MS.

Kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk melaksanakannya. Kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik, dan oleh karena itu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari proses politik yang terjadi di dalam perumusannya dan juga dalam implementasinya. Kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan.

Dari pengertian tentang perumusan kebijakan publik, proses perumusan kebijakan dapat dikelompokkan menjadi tiga tahapan, yaitu: *pertama*, sebagai proses awal meliputi kegiatan inventarisasi masalah, inventarisasi alternatif beserta anggarannya sampai pada upaya memasukkan menjadi agenda pemerintah. *Kedua*, sebagai proses inti yaitu perjuangan bagaimana memformulasikan permasalahan dan alternatif pemecahannya, memilih alternatif yang ada sebagai upaya legitimasi alternatif menjadi kebijakan. *Ketiga*, melaksanakan yang telah menjadi keputusan bersama, disusul dengan kegiatan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan tersebut.

Proses politik perumusan kebijakan dapat digambarkan secara ringkas, namun demikian model birokrasi atau model politik pemerintah tidak melihat adanya pelaku perorangan, melainkan banyak pelaku dengan banyak isu dan strategi. Karena bertindak menurut konsep rasional dengan asumsi bahwa para pelaku memiliki kebebasan berpendapat, berkonsep, bertanggung jawab dan mengklaim kebenaran pendapatnya. Penanganan isu itu diwujudkan dalam suasana proses tawar menawar antara pelaku, baik tawar menawar atau adu argumentasi, adu alternatif, persuasi sampai koalisi, hingga terciptanya keputusan. Keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan itu, sangat tergantung dari dukungan kekuasaan dan keterampilan masing-masing pendukung; dan output: yaitu produk kebijakan, didukung oleh sistem politik yang mantap.

Terdapat tiga fokus yang diteliti melalui penelitian ini, yaitu: (a) proses politik penyusunan UU Migas di DPR RI, yang mencakup: perencanaan, penyusunan, dan pembahasan; (b) faktor-faktor yang menghambat proses penyusunan UU Migas, yang mencakup: faktor internal yang bersumber dari Komisi VII dan Badan Legislasi; dan faktor eksternal yang bersumber dari Pemerintah dan sumber eksternal lainnya; dan (c) model penyusunan kebijakan (UU) yang dapat mempercepat ditetapkannya suatu rencana undang-undang yang telah ada dalam Prolegnas menjadi undang-undang.

Data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data Model Analisis Interaktif, yaitu metode analisis yang digunakan untuk analisis terhadap data yang diperoleh di lapangan dan bergerak timbal balik secara terus menerus selama penelitian berlangsung. Pada pelaksanaannya, cara yang digunakan adalah dengan memadukan secara interaktif dan sirkuler antara *data collection* (pengumpulan data), *data condensation* (kondensasi data), *data display* (penyajian data), dan selanjutnya menarik kesimpulan dan verifikasi (*drawing/verification*).

Beberapa kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis dan pembahasan, adalah: *pertama*, proses politik penyusunan UU Migas berlangsung dalam tahapan-tahapan: perencanaan, penyusunan dan pembahasan. UU Migas yang secara historis direncanakan dan disusun berdasarkan inisiatif eksekutif yang kemudian masuk dalam Prolegnas, belum terselesaikan sampai dengan saat ini, karena prioritas pembahasan didasarkan pada kebutuhan undang-undang yang saat itu mendesak, apalagi jika menyangkut kepentingan politik tertentu. Proses politik yang panjang dalam proses perumusan kebijakan publik di DPR, yang dimulai dari proses menginventarisasi masukan dari fraksi, komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Badan Legislasi (Baleg), kemudian keputusan Baleg tersebut menjadi bahan konsultasi dengan Pemerintah untuk kemudian dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan. *Kedua*, faktor-faktor yang menghambat proses penyusunan UU Migas, adalah: (a) RUU itu dirancang pada pertengahan tahun sehingga ketersediaan waktu untuk pembahasan dalam masa sidang tidak mencukupi; (b) anggota DPR yang menjadi anggota Baleg tidak dapat memberikan cukup waktu karena tugas-tugas parlementer lain telah menyita banyak waktu dan tenaga; (c) pembahasan RUU seringkali tertunda; (d) terjadinya pembahasan ulang pasal-pasal yang sama pada saat proses pengharmonisasian, padahal sudah disepakati dalam pembahasan sebelumnya; (e) kurang optimalnya dukungan tenaga ahli, khususnya dalam beberapa Komisi kapasitas tenaga ahli masih relatif minim, terutama dalam hal *legislative drafting*; (f) ketidakdisiplinan anggota DPR untuk menghadiri rapat-rapat dan sidang-sidang.

Berdasarkan hasil identifikasi terhadap beberapa faktor penghambat, maka dapat diajukan saran sebagai berikut: (a) untuk meningkatkan kinerja legislasi anggota dewan dalam proses penyusunan kebijakan publik, diperlukan suatu sistem informasi yang mengatur penjadwalan rapat-rapat di DPR, sehingga tidak terjadi tumpang tindih jadwal, sebagai akibat adanya jabatan rangkap; (b) perlu rekrutmen tenaga ahli yang memiliki kemampuan *legal drafting* yang mumpuni untuk membantu anggota dewan; dan (c) pemberlakuan sanksi bagi anggota dewan yang melakukan tindakan indisipliner, misalnya dalam bentuk pengurangan gaji atau insentif, atau bentuk lainnya yang disepakati sesuai aturan yang berlaku.

Kata kunci: proses politik, perumusan kebijakan, undang-undang minyak dan gas bumi.

SUMMARY

JULIZAR IDRIS, NIM.1570301021120006, Doctoral Program of Administration Science Brawijaya University Malang, 2018. POLITICAL PROCESS ALONG THE MAKING OF PUBLIC POLICY: A Case Study on The Building of Oil and Gas Regulations Proposed by House of Representatives of Republic Indonesia. Promoter: Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.; Co-Promoter: dr. Sarwono, M.Si.; and Dr. Bambang Santoso Haryono, MS.

Policy is a collection of decision taken by an actor, or a political group in order to point a goal and how to achieve that goal. Basically, the party who build those policies would have power and authority to implement it. Public policy could not be separated from the political process that happened between the making and the implementation of the policy itself.

From the definition of public policy, the making's process of public policy could be separated into three stages. First, the beginning process is to collect and examine the problem, decide the alternate and its budget, and how to put it inside the government agenda. Second stage is the main process that includes in how to formulate problems and find the alternative solutions, and choose the existing alternate as a legitimate alternative that turns into policy. The third is to implement what have become the agreement and to evaluate the policy's implementation in the future.

The political process along the making of public policy could be explained in brief. However, the model of governmental bureaucracy, or government's politics, do not see an actor as a single person, but it is more about many actors with so many issues and strategies. Those actors act based on their rational concept, assuming that they do have a freedom to make statement, concept, and also be responsible with their statement. The treatment of all the existing issues is going through a bargaining process between actors, arguing, persuasion, and even built a coalition. It would be finished when they reach a certain decision. The success of a public policy determined by the supporting power and the capability of each supporter; and also the output itself, which are the policy's products that supported by a stable politics.

There are three focus that had been examined in this research, which are: (a) political process in the making of Gas and Oil Regulation in DPR RI, which includes: planning, arranging, and discussing; (b) there are several inhibitor factors at the making process of Gas and Oil Regulations, which are: internal factors that come from the Commission VII and the Legislation Board; and the external factors that come from government and other external resources; and (c) the arranging regulation's model could support a regulation's plan that had been existed in the *Progelmas* into a regulation.

The collected data are analysed by using Interactive Model analysis technique. It is an analysis method that used to analyse the data that are collected in the field and reciprocally moved and continuous while the research is conducted. In the execution, the researcher is interactively and circularly combined the data

collection, condensation data, data display, and the last is draw a conclusion and verification.

The researcher had been drawn some conclusion as follows: first, the political process happened in the making of Oil and regulations is conducted through some stages, which are: planning, arranging, and discussing. Oil and gas Regulation that had been historically planned and arranged based on the executives' initiative and then being put in the Progelnas, has not been finished till nowadays since the priority had been set based on the urgent needs that come in that time. Especially when the needs are related with a certain political interest. A long political process in the formulation process of public policy inside DPR, which started from collecting the opinions from the fractions, commissions, and public, that would be next summited as the Legislation Board's (Baleg) decision. Then, this decision would become a matter to be consulted with the government and should be reported in Paripurna Meeting to be set. Second, the factors that inhibit the making process of Oild and Gas Regulation are as follows: (a) Regulation Plan (RUU) is being made in the middle of the working year, so that there are limited time to discuss it in the court; (b) the member of DPR who also become the member of Balegnas could not provide an enough time to finish the regulation, since they have another parliamentary task that have consumed much time and energy; (c) the discussion of RUU is delayed in often; (d) there were repetition of the discussion for the same articles in the process of alignment, although it had been agreed in the previous discussion; (e) less support from the experts, especially in some Commission, especially that related to legislative drafting; and (f) indiscipline House of Representatives' members to attend the meetings and court.

Based on the identification toward some inhibitor factors, there are some suggestions that have been made as follows: (a) to improve the legislative's work in the making of public policy, that should be an informational system that could managed the meeting schedule inside DPR, so that there would be no overlapping schedule, as a result of dual position; (b) that would be need to recruit the experts who have a capability in legislative drafting to help the members of House of Representatives; and (c) there should be a sanction for every indiscipline members, such as cutting their salary, or another sanctions that have been agreed before as have been regulated.

Keywords: political process, formulating policy, oil and gas regulation.

DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
IDENTITAS TIM PENGUJI DISERTASI	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI	iv
MOTTO	v
PERSEMBAHAN	vi
RIWAYAT HIDUP PENULIS	vii
UCAPAN TERIMA KASIH	viii
RINGKASAN	x
SUMMARY	xii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
BAB	
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah Penelitian	19
1.3 Tujuan Penelitian	19
1.4 Manfaat Penelitian	20
II. TINJAUAN PUSTAKA	21
2.1 Penelitian Terdahulu	21
2.2 Teori Negara Hukum	39
2.3 Teori Demokrasi	45
2.4 Teori Perundang-undangan	50
2.5 Proses Perumusan Kebijakan Publik	54
2.5.1 Makna Kebijakan Publik	54
2.5.2 Tahapan dalam Proses Kebijakan Publik	60
2.5.3 Model dan Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik	74
2.5.4 Kegagalan Perumusan Kebijakan Publik	83
2.5.5 Kebijakan Publik: Hukum dan Proses Politik	84
2.6 Kerangka Konseptual	87
III. METODE PENELITIAN	97
3.1 Jenis Penelitian	97
3.2 Fokus Penelitian	102
3.3 Lokasi dan Situs Penelitian	103
3.4 Sumber Data	103
3.5 Teknik Pengumpulan Data	104
3.6 Keabsahan Data	107
3.7 Analisis Data	109



IV. PROFIL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA (DPR-RI)	113
4.1 DPR-RI: Dari Masa Kolonial Sampai Masa Reformasi	113
4.2 Visi, Misi, Tujuan, Sasaran dan Strategi	118
4.3 Tugas dan Wewenang DPR-RI	126
4.4 Alat Kelengkapan Dewan	128
4.5 Profil Anggota DPR-RI	134
4.5.1 Komposisi Berdasarkan Partai Politik	134
4.5.2 Representasi Perempuan	135
4.5.3 Usia	136
4.5.4 Pendidikan	136
4.5.5 Pekerjaan	137
V. HASIL PENELITIAN	138
5.1 Proses Politik Penyusunan UU Migas di DPR RI	138
5.1.1 Perencanaan	153
5.1.2 Penyusunan	171
5.1.3 Pembahasan	194
5.2 Faktor-faktor yang Menghambat Proses Penyusunan UU Migas	203
5.2.1 Faktor Penghambat Internal	203
5.2.2 Faktor Eksternal	220
5.3 Model Penyusunan Kebijakan (UU) Prolegnas	228
VI. PEMBAHASAN	238
6.1 Proses Politik Penyusunan UU Migas di DPR RI	238
6.1.1 Perencanaan	241
6.1.2 Penyusunan	256
6.1.3 Pembahasan	262
6.2 Faktor-faktor yang Menghambat Proses Penyusunan UU Migas	278
6.2.1 Faktor Internal	278
6.2.2 Faktor Eksternal	285
6.3 Model Rekomendasi	294
VII. KESIMPULAN DAN SARAN	311
7.1 Kesimpulan	311
7.2 Saran	314
DAFTAR PUSTAKA	315

DAFTAR TABEL

No.	Judul Tabel	Hal.
1.1	RUU Prioritas Tahun 2016 dan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019 pada Badan Legislati DPR-RI	15
2.1	Hasil Penelitian Terdahulu dan Perbedaannya dengan Penelitian Disertasi Ini	33
2.2	<i>An Early Model of National Policy Styles</i>	61
2.3	<i>Components of Policy Style</i>	61
4.1	Periode Dewan Perwakilan Rakyat	118
4.2	Perolehan Kursi DPR-RI Berdasarkan Partai Politik Periode 2009-2014 dan 2014-2019	135
4.3	Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Jenis Kelamin Periode 2009-2014 dan 2014-2019	136
4.4	Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Usia Periode 2009-2014 dan 2014-2019	136
4.5	Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Tingkat Pendidikan Periode 2009-2014 dan 2014-2019	137
4.6	Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Jenis Pekerjaan Periode 2009-2014 dan 2014-2019	137
6.1	Ringkasan Temuan Hasil Penelitian	303

DAFTAR GAMBAR

No.	Judul Gambar	Hal.
2.1	Kerangka Konseptual	96
3.1	<i>Compnents of Data Analysis: Interactive Model</i>	112
5.1	Tahap Penyusunan RUU	178
5.2	Proses Pembahasan RUU Migas	196
5.3	Sistem Tata Kelola Migas Tiga Elemen	209
5.4	Proses Pengharmonisasian RUU	215
5.5	Tahapan RUU dalam Prolegnas	226
5.6	Proses Legislasi RUU Inisiatif Komisi	227
5.7	Titik Kelambanan Proses Pembentukan UU Saat Ini	227
5.8	Model Eksisting Proses Politik Penyusunan Undang-Undang Minyak dan Gas di DPR-RI	237
6.1	Titik Kelambanan yang menghambat proses legislasi	293
6.2	Model Rekomendasi Proses Politik Penyusunan Undang-Undang Minyak dan Gas di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia	302



BAB I PENDAHALUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Dunn (2003), kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk melaksanakannya. Keterkaitan antara kebijakan dengan politik juga secara eksplisit nampak dalam pendapat Budiardjo, yang menyatakan bahwa kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik (Budiardjo, 2009:2), dan oleh karena itu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari proses politik yang terjadi di dalam perumusannya dan juga dalam implementasinya. Kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan.

Secara etimologis, dari berbagai definisi tentang politik, konsep politik diartikan sebagai proses pembentukan dan pembagian kekuasaan dalam masyarakat yang berwujud, antara lain dalam bentuk proses pembuatan keputusan, khususnya dalam negara. Di samping itu politik juga dapat ditilik dari sudut pandang berbeda, yaitu antara lain: (1) politik adalah usaha yang ditempuh warga negara untuk mewujudkan kebaikan bersama; (2) politik adalah hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan negara; (3) politik merupakan kegiatan yang diarahkan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan di masyarakat; dan (4) politik adalah segala sesuatu tentang proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. (Surbakti, 1992). Dengan

demikian, mengacu pada definisi ini, proses politik adalah segala tahapan yang dilakukan oleh para aktor politik dalam merumuskan kebijakan negara (publik) untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu sebagaimana yang tercantum secara normatif dalam kebijakan tersebut.

Relevansi pendapat tersebut dengan penelitian ini adalah berkaitan dengan proses politik dalam perumusan kebijakan publik, khususnya kebijakan dalam bidang energi, dan lebih khusus lagi terkait undang-undang yang mengatur tentang minyak dan gas bumi. Saat ini, aktor yang dilibatkan dalam perumusan kebijakan energi adalah sebagian besar dari Pemerintah (eksekutif) dan sebagian kecil pengusaha. Berbagai kalangan yang terlibat sebagai pengguna kebijakan seringkali diabaikan. Di satu sisi, media massa hanya dijadikan alat untuk memolitisasi kebijakan. Bahkan terkadang kebijakan yang belum final dan menjadi keputusan negara sering kali sudah dibocorkan kepada publik, sehingga menimbulkan *blunder* opini dan beragam protes yang mengakibatkan dampak dan aspek sosial budaya lebih kental terjadi daripada substansi undang-undang tersebut. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan oleh Mitchel dan Gibson (2011), yang menyebutkan bahwa: "*In terms of policy making, first, my fundamental belief is that the policy process is never totally rational, but always informed and shaped by politics*". Hal yang sama dinyatakan oleh Lubis (2007:5), yang menerangkan bahwa kebijakan (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan.

Kebijakan energi yang diterapkan oleh suatu negara atau organisasi tidak lepas dari berbagai permasalahan. Salah satu contoh permasalahan mendasar dari kebijakan energi dikemukakan oleh Deutch (2011), yang menyatakan bahwa

terdapat beberapa faktor yang berperan penting dalam perumusan kebijakan, namun tidak diperhitungkan dan akhirnya menjadi suatu masalah. Faktor-faktor tersebut adalah: *pertama*, tujuan (*goal*), di sini bukan berarti tidak ada tujuan yang ingin dicapai pada peraturan-peraturan, namun lebih kepada substansi tujuan. Tujuan dari kebijakan energi yang selama ini dibuat tanpa mempertimbangkan berbagai aspek penting, tidak menyeluruh serta tidak komprehensif sehingga tidak terjadi pencapaian tujuan. Kedua, opini publik dan moral (*public opinion and moral attitudes*). Perhatian publik mengenai permasalahan energi semakin meningkat sejak tahun 1970an. Ada tiga hal terkait opini dan moral publik, yakni: (1) adanya peningkatan masyarakat yang memiliki perhatian terhadap masa depan energi negaranya; (2) biaya energi, perubahan cuaca, dan keamanan energi merupakan perhatian utama masyarakat saat ini; dan (3) masyarakat lebih terbuka terhadap langkah-langkah konversi energi dan teknologi baru. Sikap masyarakat terhadap energi juga berbeda di satu negara dengan negara lain. Perbedaan ini disebabkan perbedaan pengadopsian prinsip yang efisien atau prinsip kesetaraan dalam membimbing pembatasan emisi nasional.

Berdasarkan uraian tersebut, jelas bahwa pengelolaan kekayaan alam dalam bentuk minyak dan gas bumi dalam rangka penciptaan ketahanan energi Indonesia membutuhkan suatu peraturan perundangan yang "lebih baik" yang mengadopsi dinamika perubahan yang terjadi dalam masyarakat dan dalam dunia usaha. Menurut Nugroho, Salah satu komponen penting dalam negara modern adalah kebijakan publik. Setiap negara modern dipastikan memiliki konstitusi, peraturan perundangan, dan keputusan kebijakan sebagai aturan main hidup bersama. Negara tanpa komponen kebijakan publik adalah negara

yang gagal, karena kehidupan bersama diatur oleh sekelompok orang, yang bekerja seperti tiran dengan tujuan memuaskan kepentingan diri dan atau kelompoknya saja (Nugroho, 2014).

Kebijakan publik merupakan aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang dan berkembang di masyarakat. Kebijakan Publik juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tindakan tertentu. Dalam kehidupan masyarakat yang ada di wilayah hukum suatu negara sering terjadi berbagai permasalahan. Negara yang memegang penuh tanggungjawab pada kehidupan rakyatnya harus mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut. Kebijakan publik yang dibuat dan dikeluarkan oleh negara diharapkan dapat menjadi solusi akan permasalahan-permasalahan tersebut. Menurut Mustopadidjaja, kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Mustopadidjaja, 2002).

Nugroho (2014:42-43), menyatakan bahwa ada dua aliran pemahaman tentang kebijakan publik. Pertama, Aliran Kontinentalis, yang melihat kebijakan publik sebagai turunan dari hukum, bahkan kadang menyamakan antara kebijakan publik dengan hukum, khususnya hukum publik atau hukum tata negara, sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Menurut kaum kontinentalist, hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, baik dari sisi wujud atau produk, proses maupun dari sisi muatan. Dari sisi produk, karena kebijakan publik dapat berupa sebuah hukum,

dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, bahkan pada tingkat tertentu berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik. Dari sisi proses, hukum merupakan produk dari negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat dari perilaku negara. Perumusan hukum tidak mensyaratkan pelibatan publik dalam prosesnya.

Aliran pemahaman yang kedua adalah Aliran Anglo-Saxonis, yang cenderung memahami kebijakan sebagai turunan dari politik-demokrasi, sehingga melihatnya sebagai produk interaksi antara negara dengan publik.

Kebijakan publik adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah mensyaratkan pelibatan publik sejak awal sampai akhir.

Menurut Nugoroho, undang-undang di Indonesia, sebagai salah satu bentuk terpenting kebijakan publik, dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif, dengan meniadakan keberadaan publik dalam inti prosesnya. Dengan demikian, undang-undang hanya dipahami sebagai sebuah produk dari legislatif (DPR) dan disahkan oleh eksekutif (Presiden) (Nugroho, 2014).

Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat. Sebagai suatu wacana untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun di tingkat Pemerintah Daerah. Peraturan yang memberikan pedoman tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut selama ini selalu ditunggu dan diharapkan dapat memberikan suatu arahan dan panduan, sehingga proses pembentukan

peraturan perundang-undangan yang meliputi tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangannya menjadi lebih jelas.

Sebagaimana telah dijelaskan di bagian awal, bahwa salah satu kebijakan penting yang menuntut adanya perubahan dalam substansi pasal-pasal adalah kebijakan energi. Hal ini dikarenakan, baik saat ini maupun di masa-masa yang akan datang, energi merupakan kebutuhan sangat penting bagi umat manusia. Dalam era ekonomi modern, energi sangat penting untuk menjamin kelangsungan proses industri, bisnis, rumah tangga, teknologi digital, telekomunikasi, transportasi, perdagangan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, menurut Demirbas, akses terhadap energi menjadi vital dan sangat penting dan menjadi hak bagi setiap orang guna meningkatkan kualitas hidupnya melalui akses terhadap energi. Negara sebagai penyelenggara pemerintahan wajib menjamin ketersediaan energi bagi seluruh warganya (Demirbas, *et al.*, 2004).

Persoalan energi menjadi semakin penting dan menjadi perhatian bagi seluruh pihak dewasa ini, tidak hanya di dalam negeri dan kawasan regional, tetapi sudah menjadi perhatian bagi seluruh dunia. Minyak, gas bumi, batubara, nuklir, dan berbagai sumber energi lainnya menjadi "rebutan" dan harus dikuasai kepemilikannya mulai dari hulu hingga ke hilir, sehingga tidak jarang menimbulkan konflik antar-pelaku bisnis, dan antar-negara. Sebagaimana dikatakan oleh Knittel, bahwa permasalahan utama disektor energi terutama terkait dengan *security of supply* atau ketahanan *supply energy*, yang terdiri dari akses terhadap energi (kemampuan memperoleh energi dalam jumlah dan harga yang terjangkau) serta keberlangsungan pasokan atau menjaga pasokan dari berbagai macam gangguan. Pertumbuhan permintaan energi yang sangat besar

terutama negara-negara industri baru (China dan India), tidak dimbangi dengan penemuan sumber-sumber baru yang cukup besar dan produksi yang lebih besar. Belum lagi ditambah dengan ancaman dan potensi konflik di beberapa kawasan memberikan ancaman pada keamanan *supply* energi dari negara-negara pemilik sumber energi besar ke negara-negara importir sumberdaya energi (Knittel, 2012).

Suatu negara dikatakan memiliki ketahanan energi jika negara tersebut dapat menjaga pasokan *supply* energi dengan harga yang dibutuhkan berada pada batas yang wajar untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan masyarakat secara berkelanjutan. Keamanan energi sangat penting bagi negara-negara maju maupun yang sedang berkembang, khususnya bagi negara pengimpor energi. Keamanan energi menjadi tidak terjamin bila terjadi kekurangan pasokan energi. Hal ini telah sering terjadi khususnya untuk minyak bumi, misalnya: pada krisis minyak yang pertama karena adanya embargo oleh Arab Saudi, krisis minyak yang kedua karena adanya perang antara Iran dan Irak, krisis teluk karena invasi Irak ke Kuwait, dan diikuti dengan Perang Teluk, dan harga minyak yang terus melambung sebagai akibat invasi Amerika ke Irak. Gangguan bencana alam (badai Katrina, di Amerika Serikat, tahun 2005) menyebabkan fluktuasi harga minyak dunia akibat terganggunya sejumlah infrastruktur minyak di teluk Meksiko (Reddy, 2009).

Pemerintah Indonesia sangat menyadari arti penting ketahanan energi, baik dalam arti akses terhadap energi, yaitu kemampuan memperoleh energi dalam jumlah dan harga yang terjangkau, maupun dalam arti keberlangsungan pasokan atau menjaga pasokan dari berbagai macam gangguan. Hal ini dapat dilihat dari adanya kemauan politik (*political will*) dari pemerintah maupun DPR

pada tahun 2001 untuk menyusun dan menetapkan Undang-Undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, sebagai revisi dari Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan usaha pertambangan minyak dan gas bumi.

Terdapat tiga pertimbangan utama yang dijadikan dasar oleh eksekutif dan legislatif pada saat itu untuk menyusun dan menetapkan UU No.22 Tahun 2001, yaitu: *pertama*, bahwa pembangunan nasional harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan melakukan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; *kedua*, bahwa minyak dan gas bumi merupakan sumberdaya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat; dan *ketiga*, bahwa kegiatan usaha minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional yang meningkat dan berkelanjutan.

Namun demikian, konsumsi energi yang sangat tinggi, telah menempatkan Indonesia (PT. Pertamina) yang semula menjadi negara pengekspor minyak, berubah menjadi negara pengimpor minyak, dan dengan demikian sekaligus

memosikan UU No.22 Tahun 2001 dalam posisi “perlu dievaluasi”, untuk memenuhi tuntutan dinamika kebutuhan energi dalam negeri dan mereformasi perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang energi agar menjadi lebih efisien dalam pengelolaannya, melalui suatu instrumen atau skenario kebijakan. Hal inilah, antara lain yang mendorong adanya upaya untuk merevisi UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dengan memasukkan RRU baru tentang Minyak dan Gas Bumi ke dalam program legislasi nasional (Prolegnas).

Aryani dan Ariyanti (2012) yang mengkaji potret energi Indonesia hingga tahun 2035, serta penyusunan skenario kebijakan energi Indonesia, menyebutkan dalam hasil penelitiannya bahwa: *Pertama*, berdasarkan potret energi Indonesia, kondisi energi Indonesia saat ini dapat dilihat berdasarkan dua indikator, yaitu kebutuhan atas energi dan ketersediaan energi. Berdasarkan kedua indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa saat ini konsumsi energi Indonesia sangat tinggi. Akibatnya, kebutuhan akan penggunaan energi meningkat. Namun demikian, hal tersebut tidak didukung oleh ketersediaan energi yang memadai.

Saat ini, sampai beberapa tahun ke depan, Indonesia masih berketergantungan pada energi fosil, khususnya minyak bumi. Padahal Indonesia memiliki potensi sumberdaya energi terbarukan yang melimpah, efisien, dan ramah lingkungan.

Kondisi ini terjadi juga disebabkan oleh faktor-faktor di luar sektor energi yang mempengaruhi secara langsung dan tidak langsung memperbesar margin ketimpangan energi. *Kedua*, berdasarkan potret energi masa kini serta analisis data yang dilakukan, telah dibangun empat buah skenario energi Indonesia. Salah satu skenario yang direkomendasikan oleh Aryani adalah *Illusional Scenario* yang menyebutkan bahwa energi harus ditempatkan sebagai *leading sector* pada setiap proses pengambilan keputusan berbagai kebijakan. Skenario ini

mengsumsikan bahwa kecenderungan indikator dalam *driving force* sosial politik dan ekonomi mengarah pada dua kondisi berbeda. Kondisi sosial dan politik cenderung memperlihatkan kondisi pesimis, sebaliknya kondisi ekonomi cenderung semakin membaik dan optimis. Skenario ini pun mengasumsikan bahwa kondisi demikian akan semakin memperbesar margin ketimpangan karena di satu sisi semakin menambah *energy demand* melalui peningkatan aktivitas ekonomi, transportasi, konsumsi sehari-hari, dan peningkatan jumlah penduduk, sementara di sisi yang berlawanan *energy supply* justru akan semakin berkurang karena lemahnya perangkat kelembagaan dan kebijakan energi yang tidak mampu merespon hal tersebut. *Ketiga*, respon yang dapat dilakukan Pemerintah terhadap asumsi *illusional scenario* sebagai skenario yang paling mungkin terjadi adalah dengan menciptakan peran energi sebagai *leading sector*. Untuk menciptakan peran energi sebagai *leading sector*, maka harus ditetapkan beberapa langkah dan strategi yang dapat dilakukan pada beberapa faktor, antara lain pada aspek intrinsik kebijakan, pengelolaan dan pemanfaatan energi, harga energi, transportasi, listrik, pertahanan dan keamanan, politik, ekonomi dan keuangan, sumber energi, teknologi, daya dukung fisik dan lingkungan, serta kelembagaan. Pelaksanaan yang efektif dari semua strategi yang disarankan sangat penting untuk mencapai skenario energi yang diinginkan pada tahun 2035, yakni terciptanya ketahanan energi dalam jangka pendek dan menengah dan kedaulatan energi dalam jangka panjang.

Dalam rangka menciptakan ketahanan energi, khususnya terkait dengan pengelolaan minyak dan gas bumi, maka regulasi yang mendukung perlu disusun sebaik-baiknya. Regulasi atau undang-undang yang telah ada harus terus dievaluasi sesuai dengan tuntutan dan dinamika perubahan yang berkembang

dalam masyarakat, sehingga tujuan pembangunan nasional untuk mensejahterakan masyarakat dapat dicapai. Hal ini sesuai dengan historis konstusional negara Indonesia yang menganut paham negara kesejahteraan. Hal ini nampak jelas dalam alinea ke-4 UUD 1945, yang menyatakan bahwa tujuan negara Indonesia adalah “mewujudkan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial”. Sebagaimana disebutkan dalam konsep Keynes tentang negara kesejahteraan (*welfare state*), bahwa negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat (Insanakademis, 2011). Salah satu pilar negara kesejahteraan adalah penegakan hukum (*role of law*), dan dari sudut pandang yang lebih luas, pengertian *welfare state* menurut Lindbeck adalah intervensi pemerintah melalui kebijakan publik yang diwujudkan dalam bentuk berbagai peraturan perundang-undangan dengan tujuan akhir untuk kesejahteraan masyarakat (Belajar Ekonomi, 2016).

Gagasan yang dimiliki oleh setiap politisi di parlemen dan pejabat pemerintahan umumnya memiliki kesamaan mengenai cita-cita membangun sebuah pemerintahan yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat (negara kesejahteraan, *welfare state*). Pada setiap penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif dan legislatif) sepakat untuk membangun negara kesejahteraan, namun dalam banyak hal pihak legislatif sering berseberangan dengan eksekutif, terutama berkenaan dengan *policy prescriptions*, dalam membangun perekonomian negara (Katalog Jurnal, 2016). Dalam konteks penelitian ini, pertentangan pendapat tersebut juga terjadi dalam hal penyusunan dan pembahasan salah satu rancangan undang-undang, yaitu RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Undang-undang ini jelas memiliki makna signifikan karena minyak dan gas bumi merupakan kekayaan alam yang harus dikelola oleh negara dengan tujuan untuk mencapai kesejahteraan atau kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Pengelolaan kekayaan alam untuk mencapai kesejahteraan masyarakat merupakan masalah publik dan semua kebijakan memiliki tujuan yang sama, yakni menyelesaikan segala permasalahan publik. Menurut Knoepfel, kebijakan muncul sebagai respon atau tanggapan terhadap masalah publik yang mencerminkan keadaan sosial yang telah diartikulasikan oleh mediator (media, politik dan atau kelompok-kelompok kepentingan), yang kemudian diperdebatkan dalam suatu proses pengambilan keputusan yang demokratis (Knoepfel, *et al.*, 2007). Namun demikian, tidak semua permasalahan publik ditanggapi dan diselesaikan melalui suatu kebijakan, kecuali jika permasalahan publik tersebut telah diidentifikasi dalam agenda kebijakan pemerintah. Untuk dapat masuk dalam suatu agenda pemerintah, maka permasalahan publik tersebut harus mendapat perhatian dari para aktor kebijakan. Persoalan minyak dan gas bumi telah memenuhi persyaratan sebagai suatu permasalahan publik, dan oleh karena itu telah dimasukkan sebagai agenda Pemerintah dan DPR untuk dibahas melalui Prolegnas. Namun demikian, suatu hal yang ironis, karena sampai dengan masa 12 tahun, pembahasan untuk perumusan dan penetapan perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, belum juga menemui titik temu, dan bahkan belum ada pembahasan yang serius selama undang-undang tersebut masuk ke dalam agenda Prolegnas.

Undang-undang (UU) adalah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, serta untuk UU tertentu, melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Secara garis besar proses pembentukan

undang-undang terbagi menjadi lima tahapan, yakni: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan. Pembahasan materi RUU antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui dua tingkatan pembicaraan. Tingkat pertama adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat kedua, adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelum adanya putusan MK 92/2012 hanya “mengijinkan” DPD untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat pertama, namun setelah putusan MK 92/2012, DPD ikut dalam pembahasan tingkat kedua. Namun peran DPD tidak sampai pada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR. Apa yang terjadi pada tahap pembahasan adalah “saling kritik” terhadap suatu RUU. Jika RUU tersebut berasal dari Presiden, maka DPR dan DPD akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPR, maka Presiden dan DPD akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPD, maka Presiden dan DPR akan memberikan masukan dan pendapatnya.

Penyusunan UU di Indonesia sejak perubahan UUD 1945 yang mengalihkan kekuasaan pembentukan UU dari Presiden ke tangan DPR, ketaatan terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat memprihatinkan. Sebagai contohnya adalah ketidaktaatan terhadap asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan. Selama beberapa tahun terjadi permasalahan bentuk sebuah Undang-Undang oleh lembaga pembentuknya yaitu DPR dan Presiden, permasalahan sederhana dan seharusnya tidak perlu diatur dalam Undang-Undang, tetap dipaksakan menjadi

Undang-Undang. Pembentuk UU sampai saat ini, tidak lagi berpegangan pada pemahaman bahwa kepada mereka dibebankan selain tugas membentuk UU mengenai hal-hal yang di dalam UUD telah ditetapkan harus diatur dengan atau berdasarkan UU, memang dimungkinkan ada hal-hal tertentu di luar yang telah ditetapkan dalam UUD tersebut untuk diatur dengan UU. Namun demikian, hal-hal di luar yang telah ditetapkan dalam UUD tersebut tidaklah boleh semaunya dan, karenanya, tidak boleh ditambah-tambah semaunya melainkan harus berdasarkan materi muatan UU yang telah ditentukan ruang lingkungannya.

Sebaliknya pembentuk UU di saat ini juga telah menafsirkan secara sepihak yaitu menganggap kekuasaan mereka tidak terbatas dalam membentuk UU. Akibat pemahaman tersebut maka menurut pembentuk UU semua aspek kehidupan dapat diatur dengan UU. Dalam pola pikir tersebut maka selain hal-hal yang harus diatur dengan UU yang dimuat dalam UUD, terhadap hal-hal lain boleh saja diatur dengan UU kalau pembentuk UU menghendaknya, yaitu kapan saja merasa perlu untuk mengaturnya dengan UU. Dalam proses kesempurnaan tersebut perlu reformasi kebijakan penyusunan UU agar UU yang dalam penyusunan tersebut menghasilkan UU yang kredibel dan betul-betul memenuhi harapan masyarakat.

Program Legislasi Nasional atau sering disebut dengan singkatan Prolegnas adalah program yang disusun oleh DPR RI bersama Pemerintah dan DPD sebagai bentuk rencana kerja perumusan Undang-undang dalam satu periode tertentu. Penyusunan Prolegnas antara DPR, Pemerintah dan DPD dikoordinasikan oleh Badan Legislasi sebagaimana yang temuat dalam Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib. Prolegnas disusun di awal periode DPR RI terdiri atas Prolegnas lima tahunan dan Prolegnas priortas tahunan yang

dibagi dalam tahun-tahun sidang berjalan. Jika suatu rancangan Undang-undang tidak selesai dalam satu tahun masa persidangan maka dapat diteruskan pada masa persidangan selanjutnya. Dalam lampiran laporan Pimpinan Badan Legislasi DPR dalam Rapat Paripurna DPR RI Tanggal 20 Juni 2016 tentang Perubahan Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2016 dan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019, disebutkan adanya tujuh kategori RUU dalam Prolegnas, yaitu: (1) RUU yang sudah disetujui menjadi UU; (2) RUU dalam tahap pembicaraan tingkat I; (3) RUU yang akan memasuki tahap pembicaraan tingkat I (masih menunggu surpres); (4) RUU dalam tahap harmonisasi di bidang legislasi; (5) RUU dalam tahap penyusunan di DPR-RI; (6) RUU dalam tahap penyusunan di Pemerintah; dan (7) RUU menunggu keputusan Rapat Paripurna DPR-RI. Adapun jumlah RUU yang masuk ke dalam masing-masing kategori tersebut disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1.1 RUU Prioritas Tahun 2016 dan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019 pada Badan Legislasi DPR-RI

No.	Kategori RUU	Jumlah	Persen
1.	RUU yang Sudah Disetujui Menjadi UU	7	16,67
2.	RUU dalam Tahap Pembicaraan Tingkat I	20	47,62
3.	RUU yang Akan Memasuki Tahap Pembicaraan Tingkat I (Masih Menunggu Surpres)	1	2,38
4.	RUU dalam Tahap Harmonisasi Di Bidang Legislasi	2	4,76
5.	RUU dalam Tahap Penyusunan di DPR-RI	9	21,43
6.	RUU dalam Tahap Penyusunan di Pemerintah	2	4,76
7.	RUU Menunggu Keputusan Rapat Paripurna DPR-RI.	1	2,38
	Total	42	100,00

Sumber: Lampiran Laporan Pimpinan Badan Legislasi dalam Rapat Paripurna DPR RI Tanggal 20 Juni 2016, Sekretariat Badan Legislasi DPR RI.

Sebagian besar RUU yang ada dalam Prolegnas pada Badan Legislasi DPR RI adalah RUU yang masuk dalam kategori "Tahap Pembicaraan Tingkat I", yaitu sebanyak 20 RUU atau 47,62 persen dari keseluruhan RUU dalam Prolegnas 2015-2019. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU

No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yang menjadi obyek studi penelitian ini, ada pada kategori RUU nomor 5 dalam tabel di atas, yaitu RUU dalam tahap penyusunan di DPR-RI. Penyiapan RUU dilakukan oleh Komisi VII DPR RI. Terdapat 9 RUU yang masuk dalam kategori 5, yaitu: (1) RUU tentang Perubahan atas UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran; (2) RUU tentang Radio Televisi RI; (3) RUU tentang BUMN dan BUMD atau RUU tentang Perubahan atas UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN; (4) RUU tentang Perubahan atas UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; (5) Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; (6) RUU tentang Perubahan atas UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; (7) RUU tentang Kebidanan; (8) RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan; dan (9) RUU tentang Peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Dengan demikian dari 9 RUU, sebagian besar atau sebanyak 6 RUU merupakan RUU perubahan atas undang-undang yang telah ada sebelumnya.

Program legislasi nasional yang disusun harus memperhatikan pelaksanaan program legislasi nasional tahun sebelumnya serta kelengkapan penyusunan prolegnas seperti naskah rancangan Undang-undang dan naskah akademis. Setelah penyusunan prolegnas di Badan Legislasi bersama DPD, dan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham), maka selanjutnya Prolegnas ini dibawa pada sidang Paripurna DPR untuk disetujui.

Di luar program legislasi nasional, DPR RI dan Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-undang dengan disertai konsepsi pengaturan rancangan Undang-undang yang meliputi urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup dan objek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan. Semua konsepsi yang disebutkan di atas dituangkan dalam naskah akademik. RUU yang diajukan di luar Prolegnas terlebih dahulu harus dibahas di Badan Legislasi untuk disepakati dan kemudian berkoordinasi dengan Menteri Hukum dan HAM sebagai perwakilan pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk mendapat persetujuan bersama. Hasil dari persetujuan bersama antara Badan Legislasi dan Menkumham dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR RI untuk mendapatkan persetujuan. Beberapa hal yang dapat diajukan sebagai RUU di luar Prolegnas adalah untuk meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional, untuk mengisi kekosongan hukum akibat keputusan Mahkamah Konstitusi, untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam dan untuk mengatasi keadaan tertentu lain yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan Undang-undang.

Ada hal prinsip yang utama dalam penyusunan Rancangan Undang-undang ini, yaitu semua materi yang disusun dan Rancangan Undang-Undang harus selaras dengan Pancasila sebagai falsafah negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai falsafah negara dan hukum dasar, semua rancangan Undang-Undang yang disusun tidak dapat bertentangan atau menyimpang dari keduanya. Pancasila dan UUD NKRI 1945 harus menjadi pedoman dalam menyusun peraturan-peraturan di bawahnya termasuk Undang-Undang.

Permasalahan yang sering terjadi dalam proses penyusunan UU adalah banyaknya UU yang di susun atas dasar politis dan kepentingan di DPR, bahkan terjadi hilangnya pasal dalam aturan tertentu. Dalam proses penyusunan secara umum sudah menjadi hak dan kewenangan DPR namun atas dasar demokrasi keterlibatan masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, Ormas, perlu mengawal proses penyusunan tersebut. Dalam proses revisi UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas (UU Migas), yang menjadi kasus dalam penelitian ini, sudah menjadi Prolegnas sejak tahun 2001 sampai tahun 2015, namun terjadi kemandegan dan proses pembahasannya berhenti. Terjadinya proses tersebut dikarenakan kepentingan antara Pemerintah, pengusaha, elit politik yang sangat tajam dalam proses perumusan dan penyelesaian UU Migas. Hal ini karena terjadi permasalahan proses politik di DPR yang belum selesai, baik dalam pembahasan maupun rencana kajian ulang.

Guna menyelaraskan model pembangunan dalam sektor minyak dan gas bumi (Migas) di Indonesia perlu melihat tiga hal pokok yang dibutuhkan, yaitu: pembangunan paradigma baru Migas yang berkesinambungan; transfer teknologi untuk kegiatan pembangunan dan kemajuan bangsa; dan kehendak politik kebijakan Migas yang demokratis dan transparan. Dalam konteks lebih luas langkah maju dalam dunia Migas adalah menjadikan Migas sebagai isu utama (*main issue*) yang seimbang dengan isu politik, ekonomi, sosial dan hukum, sehingga memerlukan pemikiran yang komprehensif, obyektif, arif dan bijaksana. Karena sebagaimana dikatakan dalam uraian sebelumnya, bahwa dalam rangka mencapai tujuan negara untuk mensejahterakan masyarakat, dibutuhkan pengelolaan kekayaan alam yang efektif dan efisien, yang pengaturannya harus melalui undang-undang yang inklusif, mencakup

kepentingan segenap *stakeholders* secara adil. Namun demikian, yang terjadi dalam proses penyusunan dan revisi UU Migas sejak tahun 2001 sampai dengan tahun 2016 belum pernah terselesaikan karena banyaknya kepentingan dalam proses tersebut. Kehendak politik (*political will*) menjadi kunci utama dalam proses penyusunan UU Migas. Inilah yang menjadi latar belakang pentingnya penelitian ini dilakukan, antara lain untuk mengkaji secara mendalam dan komprehensif proses politik dalam pembahasan RUU Migas.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti dapat merumuskan masalah penelitian ini, sebagai berikut:

- (1) Bagaimanakah proses politik penyusunan UU Migas di Dewan Perwakilan Rakyat RI?
- (2) Faktor-faktor apakah yang menghambat proses penyusunan UU Migas?
- (3) Bagaimanakah model penyusunan kebijakan (UU) yang dapat mempercepat ditetapkannya suatu rencana undang-undang yang telah ada dalam Prolegnas menjadi undang-undang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh jawaban rinci dan komprehensif tentang:

- (1) proses politik penyusunan UU Migas di Dewan Perwakilan Rakyat RI;
- (2) faktor-faktor yang menghambat proses penyusunan UU Migas;

- (3) model penyusunan kebijakan (UU) yang dapat mempercepat ditetapkannya suatu rencana undang-undang yang telah ada dalam Prolegnas menjadi undang-undang.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah teori perumusan kebijakan publik, khususnya berkenaan dengan pengaruh variabel proses politik dalam proses perumusan kebijakan publik.

Proposisi-proposisi yang menjadi temuan penelitian, baik yang berkenaan dengan proses politik penyusunan kebijakan, dan juga faktor-faktor penghambat dalam proses penyusunan kebijakan, serta model yang dihasilkan melalui penelitian ini diharapkan memperkaya teori perumusan kebijakan yang sudah ada selama ini.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada unsur-unsur terkait dalam proses perumusan kebijakan di Dewan Perwakilan Rakyat, khususnya komisi-komisi DPR dalam menentukan pola kebijakan penyusunan undang-undang.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Dalam review hasil penelitian terdahulu ini dituangkan beberapa hasil penelitian yang diperoleh dari jurnal, baik Jurnal Nasional maupun Jurnal Internasional, Desertasi dan Thesis yang memuat penelitian mengenai hal yang sama dengan ragam wilayah dan perspektifnya. Tujuan dipaparkannya review hasil penelitian terdahulu ini untuk memperkaya perspektif teoretis penelitian ini dan sebagai pembanding dengan hasil penelitian sebelumnya.

- (1) **Auer (2001). "Energy and Environmental Politics in Post-Corporatist Mexico" (*Policy Studies Journal*, 29,3, p. 437-455).**

Perlindungan terhadap lingkungan model Mexico bukan contoh yang menarik bagi banyak pemerintahan di berbagai negara. Sungai yang kotor, gurun yang berdebu dan udara perkotaan yang beracun bukanlah sebuah contoh yang menarik. Namun ada perubahan nyata dari politisi dan anggota parlemen Meksiko dalam menyikapi penyakit lingkungan atau penyakit yang timbul karena kondisi lingkungan di negara tersebut, yaitu dalam hal mengubah sikap publik terhadap masalah ini. Sistem politik Meksiko menjadi lebih terbuka dan demokratis, elit kebijakan semakin memperhatikan masalah kesehatan lingkungan (*enviromental health*), sebagai warga biasa, dan terutama urban, melampiaskan frustrasi mereka di kotak suara. Mungkin ironisnya, industri hidrokarbon Mexico adalah pemimpin potensial dalam proses reformasi lingkungan yang baru lahir. Bujukan untuk perilaku lingkungan, baik oleh industri minyak dan gas alam yang baru, kota dan federal, peraturan lingkungan,

melangkah untuk penegakan aturan, dan pasar lokal serta lintas batas untuk gas dari Mexico.

(2) **Wolde-Ghiorgis (2002). "Renewable energy for rural development in Ethiopia: the case for new energy policies and institutional reform". *Journal of Energy Policy* 30.**

Variabel penelitian adalah energi terbarukan dan sumber daya energi. Hasil penelitian menunjukkan kebijakan energi nasional untuk Ethiopia masih dianggap belum berkembang dan belum berjalan dengan baik hal itu dikarenakan tidak bisa mengatasi kebutuhan energi secara subsisten, terutama kebutuhan energi di daerah pedesaan untuk kegiatan produktif yang modern.

Kegiatan ekonomi pedesaan perlu diberikan prioritas yang tinggi dalam kebijakan energi. Kebijakan dan peraturan baru pada sumber daya energi tradisional harus dirancang. Dan ini harus kompatibel dengan sosio-ekonomi, kebijakan politik dan ekonomi dari Federal dan Pemerintah Daerah. Sumber daya manusia dan kapasitas harus dikembangkan dengan mendukung pelatihan kebijakan.

Akhirnya, untuk menurunkan kendala akses ke pelayanan energi oleh masyarakat miskin pedesaan harus diselidiki. Rekomendasi kebijakan utama yang dibuat dalam artikel ini adalah perlu komitmen dari pihak yang berwenang dengan penggunaan energi terbarukan untuk memacu pembangunan pedesaan.

Hal ini dapat dilakukan melalui peningkatan alokasi anggaran untuk energi pedesaan, yang saat ini diabaikan. Rekomendasi kebijakan lainnya termasuk modifikasi kerangka kelembagaan yang ada untuk pengiriman energi pedesaan, desain dan implementasi yang tepat untuk kegiatan produktif dan pembangunan berkelanjutan.

- (3) **Winkler (2005). "Renewable energy policy in South Africa: policy options for renewable electricity". *Journal of Energy Policy* 33.**

Variabel yang digunakan ialah kebijakan energi terbarukan dan kebijakan listrik terbarukan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa investasi di bidang energi terbarukan dan efisiensi energi sangat penting untuk mengurangi efek negatif ekonomi, sosial dan dampak lingkungan dari produksi energi dan konsumsi rokok di Afrika Selatan. Mengingat bahwa listrik terbarukan, teknologinya harus bersaing dengan tarif listrik yang relatif rendah, dana akan dibutuhkan baik lokal maupun internasional. Sejauh ini akan digunakan untuk menentukan campuran masa depan energi terbarukan di Afrika Selatan. Pemerintah mulai menetapkan target untuk energi *renewable* dalam jangka pendek. Untuk mencapai target tersebut, pilihan perlu dibuat antara kebijakan yang berbeda instrumen. Instrumen ini beradaptasi dengan kondisi setempat dengan mempertimbangkan keterjangkauan akun tarif, anggaran dan kendala kelembagaan, pasar hijau yang terbatas dan untuk memperluas akses.

- (4) **Van Gyampo (2011). "Saving Ghana from Its Oil: A Critical Assessment of Preparations so Far Made". (*Africa Today* 57.4, Summer 2011, p.48-69,136).**

Penemuan minyak di banyak negara telah menyebabkan erosi dari proses demokrasi dan struktur kelembagaan. Itu "kutukan sumberdaya" sindrom memanifestasikan dirinya tidak hanya melalui tantangan teknis dari keputusan kebijakan moneter dan fiskal, tetapi juga melalui pengabaian pemerintah untuk pengambilan keputusan kolektif dalam demokrasi partisipatif. Penelitian ini mengkaji persiapan sejauhmana yang dilakukan di Ghana terhadap produksi minyaknya. Ini menyoroti ancaman minyak dan kaitannya dengan pelaksanaan demokrasi di Ghana dan berpendapat bahwa meskipun Ghana diharapkan untuk

memulai produksi minyak komersial pertama dengan akhir 2010, negara ini tidak siap untuk melakukannya. Untuk menyelamatkan negara dari minyak, ia menyarankan perlunya inklusifitas dan transparansi dalam proses persiapan menuju produksi minyak untuk mencegah korupsi dan terciptanya pemerintahan yang akuntabel dan mencegah terjadinya konflik.

(5) **Aryani (2012). "Skenario Kebijakan Energi Indonesia Hingga Tahun 2035".**

Penelitian ini mengkaji potret energi Indonesia hingga tahun 2035, serta penyusunan skenario kebijakan energi Indonesia. Penelitian ini memperlihatkan *Pertama*, berdasarkan potret energi Indonesia, kondisi energi Indonesia saat ini dapat dilihat berdasarkan dua indikator, yaitu kebutuhan atas energi dan ketersediaan energi. Berdasarkan kedua indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa saat ini konsumsi energi Indonesia sangat tinggi. Akibatnya, kebutuhan akan penggunaan energi meningkat. Namun demikian, hal tersebut tidak didukung oleh ketersediaan energi yang memadai. Saat ini, sampai beberapa tahun ke depan, Indonesia masih berketergantungan pada energi fosil, khususnya minyak bumi. Padahal Indonesia memiliki potensi sumber daya energi terbarukan yang melimpah, efisien, dan ramah lingkungan. Kondisi ini terjadi juga disebabkan oleh faktor-faktor di luar sektor energi yang mempengaruhi secara langsung dan tidak langsung memperbesar margin ketimpangan energi., *Kedua*, berdasarkan potret energi masa kini serta analisa data yang dilakukan, telah dibangun empat buah skenario energi Indonesia. *Illusional scenario* merupakan skenario yang terpilih karena dalam skenario tersebut, energi harus ditempatkan sebagai *leading sector* pada setiap proses pengambilan keputusan berbagai kebijakan. Skenario ini mengsumsikan bahwa kecenderungan indikator dalam *driving force* sosial

politik dan ekonomi mengarah pada dua kondisi berbeda. Kondisi sosial dan politik cenderung memperlihatkan kondisi pesimis, sebaliknya kondisi ekonomi cenderung semakin membaik dan optimis. Skenario ini pun mengasumsikan bahwa kondisi demikian akan semakin memperbesar margin ketimpangan karena di satu sisi semakin menambah *energy demand* melalui peningkatan aktivitas ekonomi, transportasi, konsumsi sehari-hari, dan peningkatan jumlah penduduk, di sisi yang berlawanan *energy supply* justru akan semakin berkurang karena lemahnya perangkat kelembagaan dan kebijakan energi yang tidak mampu merespon hal tersebut. *Ketiga*, respon yang dapat dilakukan Pemerintah terhadap asumsi *illusional scenario* sebagai skenario yang paling mungkin terjadi adalah dengan menciptakan peran energi sebagai *leading sector*. Untuk menciptakan peran energi sebagai *leading sector*, maka harus ditetapkan beberapa langkah dan strategi yang dapat dilakukan pada beberapa faktor, antara lain pada aspek intrinsik kebijakan, pengelolaan dan pemanfaatan energi, harga energi, transportasi, listrik, pertahanan dan keamanan, politik, ekonomi dan keuangan, sumber energi, teknologi, daya dukung fisik dan lingkungan, serta kelembagaan. Pelaksanaan yang efektif dari semua strategi yang disarankan sangat penting untuk mencapai skenario energi yang diinginkan pada tahun 2035, yakni terciptanya ketahanan energi dalam jangka pendek dan menengah dan kedaulatan energi dalam jangka panjang.

(6) Eikeland (2012). "*EU Energy Policy Integration – Stakeholders, Institutions and Issue-linkages*". (FNI Reports 13/2012, Fridtjof Nansen Institute, p.437-455).

Hasil penelitian ini merupakan kemajuan dalam integrasi kebijakan energi Uni Eropa pada periode 2007-2009 dibandingkan dengan situasi awal, didefinisikan sebagai transfer kompetensi atas keputusan kebijakan-energi untuk

tingkat Uni Eropa. Kemajuan ini dibahas dengan jelas dalam konteks teori integrasi Uni Eropa, dengan pendekatan masalah-menghubungkan dari teori negosiasi internasional sebagai pendekatan lintas sektoral. Sebuah kesimpulan yang jelas adalah bahwa teori *intergovernmentalist* tidak bisa terbantahkan. Bahkan, pengamatan mendukung bahwa pendekatan ini menjelaskan banyak perubahan yang diamati. Kami melihat indikasi yang jelas dari perubahan preferensi oleh pemerintah negara bagian anggota kunci dari situasi awal, dengan kemajuan yang lebih jelas untuk memungkinkan pemerintahan tingkat Uni Eropa. Kesimpulan lain adalah bahwa integrasi kebijakan energi yang dicapai tidak dapat dipahami tanpa mengacu pada lembaga Uni Eropa untuk menyediakan kewirausahaan sehingga dapat menemukan solusi yang adil bagi negara-negara anggota. Lembaga supranasional, terutama Komisi Eropa, yang didukung *supranationalism* kebijakan energi lebih terampil dari apa yang diamati pada periode awal. Oleh karena itu, perubahan awal dalam preferensi anggota-anggota negara adalah diperlukan, tetapi tidak terdapat kondisi yang cukup untuk integrasi kebijakan energi yang kuat terlihat pada periode tersebut. Dalam rangka untuk menyelidiki dasar legitimasi yang lebih luas antara para pemangku kepentingan non-negara, studi ini menerapkan pendekatan jaringan kebijakan. Kesimpulan utama adalah bahwa preferensi jaringan stakeholder utama yang cukup stabil jika dibandingkan dengan situasi awal, meskipun perubahan jangka panjang yang diamati. Peneliti mengatakan, kami mengamati indikasi kuat dari pergeseran dalam kesempatan dari berbagai jaringan pemangku kepentingan untuk mempengaruhi Komisi Energi dalam pembuatan kebijakan. Kesimpulan akhir adalah bahwa kenaikan menuju integrasi Uni Eropa yang kuat difasilitasi oleh taktik secara bersamaan negosiasi sub-kebijakan yang berbeda, yaitu

melalui masalah-linking. Kesepakatan yang dicapai dengan demikian mewakili ambisi tinggi dari situasi dasar ditambah dengan basis legitimasi kuat dan lebih luas. Penelitian ini diakhiri dengan diskusi singkat tentang bagaimana kuatnya legitimasi baru-dicapai untuk integrasi kebijakan energi Uni Eropa benar-benar, mengingat krisis ekonomi yang mendalam berlangsung dari tahun 2007.

(7) **Hammod dan Spence (2016). "The Regulatory Contract in the Marketplace" (Vanderbilt Law Review, Volume 69, p.141-216).**

Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa selama beberapa dekade, kebijakan energi telah diusahakan untuk mencari jalan tengah dari dua visi yang berbeda untuk masa depan. Visi yang pertama, berusaha selalu lebih kompetitif, efisien, dan dinamis, sedangkan visi yang kedua mencari campuran yang selalu lebih hijau dari sumber pembangkit listrik. Tertangkap bahwa hukum tarik menarik yang dinamis ini adalah adalah kontrak-konsep abad kesembilan belas. Kontrak-konsep ini merupakan regulasi untuk mengatasi pasar yang kompetitif.

Dua visi energi yang telah diungkapkan di atas telah mengakibatkan ketidaksesuaian antara pasar yang berkembang pesat dan lembaga pemerintahan yang tidak dapat mengubah dengan cepat. Untuk mengevaluasi ketidaksesuaian tersebut, dicoba dikembangkan kerangka kerja yang menyumbang tidak hanya untuk operasi pasar dan eksternalitas lingkungan, tetapi juga kendala teknis operasi grid dan bahan bakar listrik. Riset ini menggunakan analisis data sekunder yang tersedia dari berbagai negara terkait dengan pasar energi.

Berdasarkan pengalaman dari penggunaan energi tenaga nuklir, regulasi menciptakan *account* tentang bagaimana sumber bahan bakar tidak menguntungkan secara ekonomi meskipun keuntungan yang tampak jelas dalam

kehandalan dan emisi udara. Dengan pemahaman tersebut, artikel ini mencoba mengevaluasi perekonomian dan pemerintahan dengan tantangan politik yang terkait dan dengan pilihan-pilihan kebijakan yang beragam bertujuan untuk menangkap atribut berharga dari energi listrik. Pada akhirnya, analisis ini meningkatkan pemahaman kita tentang kontrak regulasi di pasar, menunjukkan visi yang diperbarui untuk menengahi persaingan dalam pasar listrik.

Kesimpulan penelitian ini adalah beberapa cara di mana bergerak ke arah yang kurang diatur, pasar lebih kompetitif telah bergeser dalam cara kita menyeimbangkan biaya, kehandalan atau fleksibilitas, dan eksternalitas lingkungan dalam campuran energi listrik. Jika pembahasan sebelumnya terlihat menakutkan, prospek sepenuhnya mewujudkan visi yang efisien, handal, dan jaringan hijau, itu juga menunjukkan alasan untuk optimis. Ada banyak aktor kelembagaan di setiap tingkat pemerintahan yang mencoba untuk mewujudkan visi ini, dan ada ruang untuk melakukan eksperimen. Pengamatan ini, bagaimanapun, kembali kita ke titik awal: apakah semua perkembangan ini berarti untuk aturan kontrak? Setelah ditentukan oleh dua pihak dan tujuan abad kesembilan belas, peraturan kontrak sekarang ditandai oleh heterogenitas dan kompleksitas entitas diatur dan regulator sama. Tetapi banyak pekerjaan yang diperlukan untuk sepenuhnya menyelaraskan konsep ini dengan grid bersih, handal, dan hemat biaya. Seperti yang telah kita tunjukkan, sejumlah ketidaksesuaian antara rezim peraturan lama dan pasar kompetitif telah mengakibatkan kegagalan untuk menghargai beberapa atribut listrik. Paling murah keharusan membantu sumber yang biaya rata-rata jangka panjang jatuh di bawah biaya jangka panjang yang diproyeksikan marjinal di mana pasar kompetitif harga listrik grosir. Kebutuhan untuk bersaing di pasar tersebut

dengan sumber polusi seperti pembangkit listrik batu bara dari internalisasi mereka eksternalitas, atau tanaman berbahan bakar gas alam dari membayar lebih untuk pasokan bahan bakar perusahaan. Namun, pengalaman tenaga nuklir menunjukkan ketidaksesuaian ini paling jelas. pendatang baru calon *disincentivized* untuk membangun proyek-modal yang tinggi dengan premi risiko tambahan, pemain saat ini sedang harga keluar dari pasar, meskipun handal, kontribusi bersih mereka ke grid.

Telah dipertimbangkan sejumlah opsi kebijakan yang akan berusaha untuk lebih memaksimalkan kerangka tripartit. Konteks ini menunjukkan perlunya penelitian lebih lanjut yang mempertimbangkan berbagai pilihan kebijakan ditandem, bukan dalam isolasi. Jika kontrak peraturan adalah jaringan, bagian komponennya harus diperiksa. Lebih umum, analisis kami menggambarkan bahwa kerangka hukum dalam mana pasar beroperasi bentuk pasar mereka. Dengan kata lain, lembaga peduli. Di pasar listrik, lembaga-lembaga telah berubah secara dramatis selama tiga dekade terakhir. Pindah dari regulasi yang komprehensif dan administrasi penetapan harga untuk kompetisi dan pasar harga belum memberikan kita dengan campuran generasi listrik yang memenuhi semua atribut penting yang kita cari.

Dengan demikian, persaingan dapat membawa beberapa jenis efisiensi, tetapi tidak meniadakan kebutuhan untuk regulasi. Hal yang bertentangan, pasar listrik modern di bawah pasokan bersih, sumber terpercaya dari pembangkit listrik dengan berfokus pada meminimalkan biaya. Jika kita benar-benar mengejar-biaya rendah, dapat diandalkan, dan jaringan hijau, kita harus melihat peraturan kontrak sebagai mekanisme fleksibel yang dapat menggabungkan

berbagai pilihan kebijakan, pada tingkat beberapa pemerintahan, untuk mengubah input ke pasar atau bahkan mengubah pasar sendiri.

(8) **Yusoff dan Bekhet (2016). "Impacts of Energy Subsidy Reforms on the Industrial Energy Structures in the Malaysian Economy: A Computable General Equilibrium Approach". (*International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol.6(1), p.88-97).**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis efek dari penghapusan subsidi BBM pada struktur energi industri, yaitu: minyak mentah, gas alam dan batu bara, listrik dan gas dan produk minyak bumi. Sebuah model komputasi umum keseimbangan dan matriks akuntansi sosial digunakan bagi ekonomi Malaysia pada tahun 2005. Simulasi berdasarkan berbagai kelompok skenario (menghapus subsidi BBM, subsidi pajak energi dan baik subsidi BBM dan subsidi pajak energi) dikembangkan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan reformasi bahan bakar dan subsidi pajak memiliki efek yang lebih kuat pada struktur konsumsi energi, yang berhasil mengurangi konsumsi energi total sebesar 3,56%. Ini berarti bahwa menghapus subsidi bahan bakar dan pajak subsidi bisa meningkatkan penghematan energi potensial dengan 1,286.35 ktoe. Di sisi lain, semakin tinggi harga bahan bakar fosil karena penghapusan subsidi mendorong pemanfaatan energi alternatif, dan akibatnya mengurangi ketergantungan pada bahan bakar fosil. Subsidi energi kebijakan reformasi tidak hanya secara signifikan mengurangi jumlah konsumsi bahan bakar fosil, tetapi sekaligus meningkatkan GDP riil dan defisit fiskal dalam anggaran pemerintah. Yang penting, studi ini menyimpulkan bahwa kebijakan reformasi subsidi theenergy ditemukan menjadi mekanisme yang efisien kebijakan yang mendukung Energi Nasional Efisiensi Rencana Induk untuk tahun 2010, serta

pemanfaatan didukung dari "bahan bakar kelima" kebijakan di bawah Kebijakan Diversifikasi Bahan Bakar Malaysia.

(9) **Graham; Ackah; dan Gyampo (2016). "Politics of Oil and Gas in Ghana". (*Insight on Africa* 8.2, Jul 2016), p.131-141).**

Penemuan minyak harus mentransformasikan ekonomi, karena pendapatan minyak dapat diinvestasikan dalam infrastruktur dan sektor non-minyak. Penemuan *whilst oil* telah mengubah perekonomian dari negara-negara seperti Indonesia, Norwegia dan Inggris, ceritanya berbeda di Sub-Sahara Afrika. bukti yang tersedia di negara-negara seperti Angola, Equatorial Guinea, dan Nigeria menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki hubungan terbalik dengan produksi minyak. Beberapa peneliti telah dikaitkan ini kurangnya lembaga kualitas dan politik sekitarnya *oil production*. Dalam studi ini, kita mengambil kritis melihat politik produksi minyak di Ghana dan implikasi potensi untuk oil sektor dan pembangunan nasional.

(10) **Flinn (2016). "Black Gold in the Black Market: Tackling the Issue of International Oil Smuggling Through Technology, Public Policy, and Internal Corporate Controls". (*Texas International Law Journal*, Summer 2016, p.119-141)..**

Sementara perhatian media baru pada kegiatan inflamasi dari ISIS dilakukan di Irak dan Suriah telah membawa penyelundupan minyak di bawah pengawasan internasional, masalah penyelundupan minyak jauh lebih umum dan jauh dari apa yang telah disorot di Timur Tengah. Pendapatan dari dana penyelundupan minyak kejahatan terorganisir global dengan dampak yang menghancurkan. Masyarakat internasional sejauh ini belum mampu menyepakati dan melaksanakan upaya hukum yang efektif untuk membendung aliran minyak selundupan; akibatnya, anggaran operasional dari anggaran operasi organisasi

kejahatan internasional terus tumbuh tak terkendali. Rencana yang diusulkan pada penelitian ini bertujuan untuk menggunakan kemajuan teknologi tersedia dalam minyak untuk dengan mudah melacak minyak yang diselundupkan dan memperkenalkan sebagai bukti dalam penyelidikan, diimplementasikan sebagai praktek manajemen terbaik internal perusahaan dan juga sebagai sarana yang efektif bagi pemerintah dan non-pemerintah, khususnya organisasi pengawasan untuk memantau aliran minyak terlarang. Tekanan internasional terhadap pelaku perusahaan untuk mematuhi program *oilmarking*, ditambah dengan ancaman rantai pembuktian yang layak menunjukkan pengetahuan konstruktif dalam konspirasi untuk menyelundupkan minyak, akan memberikan kekuatan jera utama untuk meninggalkan pembelian minyak terlarang dan memasukkan ke yang terbaik praktek manajemen perusahaan minyak internasional dan pemerintah tentang *compliant*.

- (11) **Setiyo, et al. (2016). "Techno-economic Analysis of Liquid Petroleum Gas Fueled Vehicles as Public Transportation in Indonesia". (*International Journal of Energy Economics and Policy* 6.3, 2016, p.495-500).**

Di Indonesia, penggunaan LPG di kendaraan telah dipromosikan melalui kebijakan pemerintah sejak tahun 1988. Namun, kemajuan belum signifikan berjalan. Oleh karena itu, artikel ini menyajikan analisis tekno-ekonomi LPG sebagai bahan bakar alternatif kendaraan jalan dibandingkan dengan bensin RON 88 dan RON 92 untuk transportasi umum di Indonesia. Analisis tekno-ekonomi atas biaya berkendara, break-even point (BEP) jarak, net present value (NPV), internal rate of return (IRR), payback period, dan analisis sensitivitas lebih efisien dibandingkan dengan penggunaan bahan bakar lainnya. Analisis ini menunjukkan bahwa jarak BEP kendaraan angkutan umum yang mendekati pada 55.351 km dibandingkan dengan bensin RON 92 dan 93.168 km

dan dibandingkan dengan bensin RON 88. Sementara itu, hasil analisis investasi menunjukkan bahwa indikator kelayakan investasi yang meliputi NPV, IRR, dan payback period menunjukkan investasi yang layak tapi investasi sensitif terhadap biaya bahan bakar rasio antara LPG dan bensin.

Berdasarkan deskripsi tersebut, peneliti dapat membandingkan dengan penelitian disertasi ini, sebagaimana yang disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Hasil Penelitian Terdahulu dan Perbedaannya dengan Penelitian Disertasi Ini

No.	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi Ini
1.	Auer (2001). "Energy and Environmental Politics in Post-Corporatist Mexico"	Meneliti tentang politik lingkungan dan energi di Mexico, bagaimana kesadaran para politisi untuk menyusun peraturan dalam rangka menjaga kesehatan lingkungan yang disebabkan oleh perusahaan energi di Mexico.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada perubahan nyata dari politisi dan anggota parlemen Meksiko dalam menyikapi penyakit lingkungan atau penyakit yang timbul karena kondisi lingkungan di negara tersebut, yaitu dalam hal mengubah sikap publik terhadap masalah ini. Sistem politik Meksiko menjadi lebih terbuka dan demokratis, elit kebijakan semakin memperhatikan masalah kesehatan lingkungan (<i>enviromental health</i>).	Penelitian ini juga meneliti tentang peran perusahaan energi (Pertamina) namun tidak dalam masalah kesehatan, tetapi andil mereka dalam mewujudkan perubahan substansi terhadap peraturan yang mengatur tentang Minyak dan Gas.
2.	Wolde-Ghiorgis (2002). "Renewable energy for rural development in Ethiopia: the case for new energy policies"	Fokus penelitian tentang sejauhmanakah pentingnya merancang peraturan energi	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan energi nasional untuk Ethiopia masih dianggap belum	Penelitian ini juga meneliti kebijakan energi yang sudah ada, dalam hal ini UU Migas Tahun 2001. Namun

No.	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi Ini
	and institutional reform”.	baru yang pro masyarakat di Ethiopia.	berkembang dan belum berjalan dengan baik. Hal itu dikarenakan tidak bisa mengatasi kebutuhan energi secara subsisten, terutama kebutuhan energi di daerah pedesaan untuk kegiatan produktif yang modern.	demikian, tidak fokus pada impementasi kebijakan tersebut tetapi pada proses politik dalam perumusan perubahan atas UU tersebut di parlemen.
3.	Winkler (2005). “Renewable energy policy in South Africa: policy options for renewable electricity”.	Meneliti tentang kebijakan energi terbarukan, yaitu teknologi listrik terbarukan.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa investasi di bidang energi terbarukan dan efisiensi energi sangat penting untuk mengurangi efek negatif ekonomi, sosial dan dampak lingkungan dari produksi energi di Afrika Selatan. Mengingat bahwa listrik terbarukan, teknologinya harus bersaing dengan tarif listrik yang relatif rendah, maka dana akan dibutuhkan baik lokal maupun internasional.	Apakah usulan perubahan terhadap substansi UU Migas di Indonesia juga mengadopsi penggunaan energi terbarukan? Hal ini juga akan menjadi bagian dari penelitian, saat mengkaji usulan-usulan terkait perubahan atas UU Migas. Apakah usulan-usulan tersebut menjadi penghambat dalam proses perubahan UU Migas?
4.	Van Gyampo (2011). “Saving Ghana from Its Oil: A Critical Assessment of Preparations so Far Made”.	Penelitian ini mengkaji persiapan sejauhmana yang dilakukan di Ghana terhadap produksi minyaknya. Penelitian ini menyoroti ancaman minyak dan kaitannya dengan pelaksanaan demokrasi di	Hasil penelitian menyebutkan bahwa meskipun Ghana diharapkan untuk memulai produksi minyak komersial pertama akhir tahun 2010, namun negara ini tidak siap untuk melakukannya. Untuk menyelamatkan negara dari minyak,	Penelitian ini tidak mengkaji tentang dampak implementasi kebijakan energi terhadap nilai-nilai demokrasi. Namun lebih menekankan pada proses politik yang terjadi dalam perubahan kebijakan energi nasional (UU Migas).

No.	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi Ini
		Ghana.	peneliti menyarankan perlunya inklusifitas dan transparansi dalam proses persiapan menuju produksi minyak untuk mencegah korupsi dan terciptanya pemerintahan yang akuntabel dan mencegah terjadinya konflik.	
5.	Aryani (2012). "Skenario Kebijakan Energi Indonesia Hingga Tahun 2035".	Penelitian ini mengkaji potret energi Indonesia hingga tahun 2035, serta penyusunan skenario kebijakan energi Indonesia. Menganalisis potret energi Indonesia, dilihat berdasarkan dua indikator, yaitu kebutuhan atas energi dan ketersediaan energi.	Hasil penelitian menyimpulkan: (1) bahwa saat ini konsumsi energi Indonesia sangat tinggi. Akibatnya, kebutuhan akan penggunaan energi meningkat. Namun demikian, hal tersebut tidak didukung oleh ketersediaan energi yang memadai. (2) Peneliti telah membangun empat buah skenario energi Indonesia. <i>Illusional scenario</i> merupakan skenario yang terpilih karena dalam skenario tersebut, energi harus ditempatkan sebagai <i>leading sector</i> pada setiap proses pengambilan keputusan berbagai kebijakan. (3) respon yang dapat dilakukan Pemerintah terhadap asumsi <i>illusional scenario</i> adalah dengan menciptakan	Penelitian ini tidak sampai pada pengujian skenario kebijakan, tetapi fokus pada model perumusan kebijakan yang ideal, yang dapat mempercepat perumusan kebijakan energi setelah suatu undang-undang masuk ke dalam Prolegnas di DPR.

No.	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi Ini
			<p>peran energi sebagai <i>leading sector</i>, melalui penetapan beberapa langkah dan strategi yang dapat dilakukan pada beberapa faktor, antara lain pada aspek intrinsik kebijakan, pengelolaan dan pemanfaatan energi, harga energi, transportasi, listrik, pertahanan dan keamanan, politik, ekonomi dan keuangan, sumber energi, teknologi, daya dukung fisik dan lingkungan, serta kelembagaan.</p>	
6.	Eikeland (2012). "EU Energy Policy – Stakeholders, Institutions and Issue-linkages".	Penelitian ini berusaha menjelaskan tentang integrasi kebijakan energi di antara negara-negara Uni-Eropa.	Hasil penelitian menyimpulkan bahwa teori <i>intergovernmentalist</i> tidak bisa terbantahkan. Pendekatan ini menjelaskan banyak perubahan yang diamati, bahwa dengan penyatuan kebijakan energi akan lebih menguntungkan bagi negara anggota Uni-Eropa.	Relevansinya dengan penelitian ini adalah bahwa penyatuan kebijakan energi menjadi sangat penting untuk kemajuan suatu negara. Sejahterama perubahan dalam UU Migas mengakomodasi adanya kebijakan yang lebih terintegrasi.
7.	Hammod dan Spence (2016). "The Regulatory Contract in the Marketplace" (<i>Vanderbilt Law Review</i> , Volume 69, p.141-216).	Penelitian ini mengkaji tentang pengaturan kontrak dalam pasar energi.	Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa selama beberapa dekade, kebijakan energi telah diusahakan untuk mencari jalan tengah dari dua visi yang berbeda untuk masa depan. Visi yang pertama,	Dalam konteks penelitian ini, sejauhmana perubahan dalam UU Migas mengakomodasi adanya "energi hijau" yang lebih ramah lingkungan namun tetap dapat

No.	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi Ini
			<p>berusaha selalu lebih kompetitif, efisien, dan dinamis, sedangkan visi yang kedua mencari campuran yang selalu lebih hijau dari sumber pembangkit listrik. Terungkap bahwa hukum tarik menarik yang dinamis ini adalah kontrak-konsep abad kesembilan belas. Kontrak-konsep ini merupakan regulasi untuk mengatasi pasar yang kompetitif.</p>	<p>dipasarkan secara ekonomis dan efisien.</p>
8.	<p>Yusoff dan Bekhet (2016). "Impacts of Energy Subsidy Reforms on the Industrial Energy Structures in the Malaysian Economy: A Computable General Equilibrium Approach".</p>	<p>Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis efek dari penghapusan subsidi BBM pada struktur energi industri, yaitu: minyak mentah, gas alam dan batu bara, listrik dan gas dan produk minyak bumi.</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan reformasi bahan bakar dan subsidi pajak memiliki efek yang lebih kuat pada struktur konsumsi energi, yang berhasil mengurangi konsumsi energi total sebesar 3,56%. Ini berarti bahwa menghapus subsidi bahan bakar dan pajak subsidi bisa meningkatkan penghematan energi potensial dengan 1,286.35 ktoe. Di sisi lain, semakin tinggi harga bahan bakar fosil karena penghapusan subsidi mendorong pemanfaatan energi alternatif, dan akibatnya</p>	<p>Penelitian ini tidak melihat dampak dari kebijakan penghapusan subsidi energi, namun menganalisis perubahan isi kebijakan pada UU Migas yang diusulkan dalam Prolegnas. Sejauhmana perubahan tersebut juga mencakup kebijakan subsidi energi.</p>

No.	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi Ini
			mengurangi ketergantungan pada bahan bakar fosil.	
9.	Graham; Ackah; dan Gyampo (2016). "Politics of Oil and Gas in Ghana".	Meneliti tentang sejauhmana produksi minyak mempengaruhi kemajuan ekonomi suatu negara dalam konsteks politik minyak dan gas di Ghana.	Penemuan minyak harus mentransformasikan ekonomi, karena pendapatan minyak dapat diinvestasikan dalam infrastruktur dan sektor non-minyak, namun kondisi ini tidak terjadi di negara-negara: Angola, Equatorial Guinea, dan Nigeria. Pertumbuhan ekonomi memiliki hubungan terbalik dengan produksi minyak. Hal ini dikarenakan kurangnya kualitas lembaga dan politik di sekitarnya <i>oil production</i> , yang tidak mendukung kebijakan peningkatan ekonomi.	Bagaimana politik minyak dan gas di Indonesia? Sejauh mana hal tersebut berpengaruh dalam proses perumusan kebijakan minyak dan gas yang sedang diusulkan perubahannya? Inilah relevansi dan sekaligus perbedaan penelitian Graham, et al., dengan penelitian ini.
10.	Flinn (2016). "Black Gold in the Black Market: Tackling the Issue of International Oil Smuggling Through Technology, Public Policy, and Internal Corporate Controls".	Penelitian ini berusaha mencari model yang dapat digunakan untuk dapat dengan mudah melacak minyak yang diselundupkan dan memperkenalkan sebagai bukti dalam penyelidikan, diimplementasikan sebagai praktek manajemen internal dalam perusahaan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat internasional sejauh ini belum mampu menyepakati dan melaksanakan upaya hukum yang efektif untuk membendung aliran minyak selundupan; akibatnya, anggaran operasional dari anggaran operasi organisasi kejahatan internasional terus	Sejauhmana usulan dalam UU Migas yang diusulkan juga mengakomodasi adanya praktek penyelundupan minyak, baik oleh organisasi swasta maupun perusahaan pemerintah. Adakah sanksi yang diberikan dan diatur dalam UU Migas. Inilah

No.	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Disertasi Ini
		<p>dan sebagai sarana yang efektif bagi pemerintah dan organisasi pemerintah untuk melakukan pengawasan dan memantau aliran minyak terlarang.</p>	<p>tumbuh tak terkendali.</p>	<p>relevansinya dengan penelitian disertasi ini.</p>
11.	<p>Setiyo, <i>et al.</i> (2016). "Techno-economic Analysis of Liquid Petroleum Gas Fueled Vehicles as Public Transportation in Indonesia".</p>	<p>Penelitian ini menyajikan analisis tekno-ekonomi LPG sebagai bahan bakar alternatif kendaraan dibandingkan dengan bensin RON 88 dan RON 92 untuk transportasi umum di Indonesia.</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa analisis tekno-ekonomi terhadap biaya kendaraan, break-even point (BEP) jarak, net present value (NPV), internal rate of return (IRR), payback period, dan analisis sensitivitas penggunaan LPG lebih efisien dibandingkan dengan penggunaan bahan bakar lainnya. Sementara itu, hasil analisis investasi menunjukkan bahwa indikator kelayakan investasi yang meliputi NPV, IRR, dan payback period menunjukkan investasi yang layak tapi investasi sensitif terhadap biaya bahan bakar rasio antara LPG dan bensin.</p>	<p>Penelitian ini tidak mengkaji secara khusus tentang kelayakan teknik, kelayakan ekonomi dan kelayakan investasi penggunaan jenis bahan bakar tertentu, namun lebih fokus pada studi kebijakan, khususnya perubahan terhadap substansi UU Migas.</p>

2.2 Teori Negara Hukum

Keberadaan konsepsi negara hukum sudah ada semenjak berkembangnya pemikiran cita negara hukum itu sendiri. Plato dan Aristoteles

merupakan penggagas dari pemikiran negara hukum. Pemikiran negara hukum dimunculkan Plato melalui karya monumentalnya, yakni dalam buku *Politicos*. Plato dalam buku ini sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara. Pemikiran ini dilanjutkan tatkala Plato mencapai usia lanjut dengan memberikan perhatian yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum (Azhary, 1995). Cita Plato dalam *nomoi* ini kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles yang lahir di Macedonia pada tahun 384 SM. Karya ilmiahnya yang relevan dengan masalah negara ialah berjudul *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurut Azhary (1995) Aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan secara erat juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tak layak.

Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesulitaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu "negara hukum", karena tujuan negara adalah kesempurnaanwarganya yang berdasarkan atas keadilan (Busroh, *et al.*, 1983). Jadi, keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjema dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus didik menjadi warga yang baik dan bersusila (Huda, 2005). Pemikiran ini terus berkembang seiring dengan dialektika

pemikiran para ahli filosof. Seiring dengan ini pula, maka banyak pendapat yang mengemukakan diseputar pemikiran negara hukum. Dua orang sarjana Barat yang berjasa dalam pemikiran negara hukum yaitu Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl, sebagaimana dikutip oleh Huda (2005), telah mengemukakan buah pikiran mereka tentang negara hukum. Mereka memahami negara hukum sebagai *Nachtwakerstaat* atau *Nachtwachterstaat* (negara jaga malam) yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat, urusan kesejahteraan didasarkan pada persaingan bebas (*free fight*), *laissez faire*, *laissez ealler*, siapa yang kuat dia yang menang. Paham liberalisme diinspirasi oleh aliran ekonomi liberal Adam Smith yang menolak keras campur tangan negara dalam kehidupan negara ekonomi.

Pemikiran Immanuel Kant pada gilirannya memberi inspirasi dan mengilhami F.J. Stahl (sebagaimana dikutip oleh Huda, 2005; dan juga Fadjar, 2004), dengan lebih memantapkan prinsip liberalisme bersamaan dengan lahirnya teori kontrak social dari Jean Jacques Rousseau, yang memberi fungsi negara menjadi dua bagian, yaitu: pembuat Undang-Undang (*the making of law*) dan pelaksana Undang-Undang (*the executing of law*). Konsepsi negara hukum Immanuel Kant berkembang menjadi negara hukum formal, hal ini dapat dipetik dari pendapat F.J. Stahl tentang negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok, yaitu: (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (2) negara di dasarkan pada teori *trias politica*; (3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan (4) ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Konsepsi negara hukum dalam kajian teoritis dapat dibedakan dalam dua pengertian. Pertama, negara

hukum dalam arti formal (sempit/klasik) ialah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan kepentingan umum, seperti yang telah ditentukan oleh hukum yang tertulis (undang-undang), yaitu hanya bertugas melindungi jiwa, benda, atau hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, karena yang berlaku dalam lapangan ekonomi adalah prinsip *laissez faire laiesizealler* (Fadjar, 2004).

Kedua, negara hukum dalam arti materiil (luas modern) ialah negara yang terkenal dengan istilah *welfare state* (*walvaar staat*), (*wehlfarstaat*), yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*social security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi.

Ibnu Khaldun berpendapat bahwa dalam *mulk siyasi* ada dua macam bentuk negara hukum, yaitu: (1) *siyah diniyah* yang penulis terjemahkan sebagai nomokrasi Islam; dan (2) *siyah 'aqliyah* yang penulis terjemahkan sebagai nomokrasi sekuler. Ciri pokok yang membedakan kedua macam nomokrasi itu ialah pelaksanaan hukum Islam (Syariah) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai hasil pemikiran manusia. Dalam nomokrasi Islam, baik Syariah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara (Azhar, 1992).

Di negara-negara Eropa Kontinental, konsep negara hukum tersebut, selanjutnya, dikembangkan oleh Immanuel Kant, Friederich Julius Stahl, Fichte, Laband, Buys dan lain-lainnya, yang terkenal dengan istilah konsep *rechtsstaat*, sedangkan di negara-negara Anglo Saxon lahir konsep yang semacam, yang

terkenal dengan konsep "rule of law." Di Inggris ide negara hukum sudah terlihat dalam pemikiran John Locke, yang membagi kekuasaan dalam negara ke dalam tiga kekuasaan, antara lain dibedakan antara penguasa pembentuk undang-undang dan pelaksana undang-undang, dan berkait erat dengan konsep *rule of law* yang berkembang di Inggris pada waktu itu. Di Inggris *rule of law* dikaitkan dengan tugas-tugas hakim dalam rangka menegakkan rule of law. (Azhar, 1995).

Dalam kepustakaan, seringkali dibedakan antara konsep negara hukum Anglo Saxon dengan Eropa Kontinental. Dalam konsep atau sistem Anglo Saxon menurut A.V. Dicey (1979), sebagaimana dikutip oleh Azhar (1995), mempunyai tiga makna atau unsur (1) Adanya supremasi hukum (*The absolut supremacy or predominance of regular law*), (2) Persamaan di muka hukum (*Equality before the law*), (3) Konstitusi yang bersandarkan pada hak-hak perseorangan (*The law of the constitution... the consequence of the right of individuals...*).

Dalam perkembangannya negara hukum, unsur-unsur yang dikemukakan oleh F.J. Stahl tersebut, kemudian mengalami penyempurnaan yang secara umum dapat dilihat sebagaimana tersebut di bawah ini:

- (a) sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- (b) bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- (c) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- (d) adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- (e) adanya pengawasan dan badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;

- (f) adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
- (g) adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran negara. (Huda, 2005).

Perumusan tentang konsep negara hukum juga pernah dilakukan oleh *International Commission of Jurist*, yakni organisasi ahli hukum internasional pada tahun 1965 di Bangkok. Organisasi ini merumuskan tentang pengertian dan syarat bagi suatu negara hukum/pemerintah yang demokratis yang diperkenal ulang oleh Dahlan Thaib, yakni:

- (a) Adanya proteksi konstitusional;
- (b) Pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
- (c) Pemilihan umum yang bebas;
- (d) Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- (e) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan oposisi; dan
- (f) Pendidikan kewarganegaraan. (Thaib, 1999).

Konsepsi negara hukum ini ternyata diberlakukan pula di Indonesia, sebagaimana dikatakan oleh Mahfud (1999), bahwa sejarah kemerdekaan Indonesia dari penjajahan asing membuktikan bahwa sejak semula salah satu gagasan dasar dalam membangun sokoguru negara Indonesia adalah konstitusionalisme dan paham negara hukum.

Untuk melaksanakan ide demokrasi (kedaulatan) dalam suatu negara yang menganut konsep kesejahteraan, haruslah mendapat jaminan dalam bentuk pengaturan hukum (seperti konstitusi) sebagaimana yang menjadi syarat dan terjadi dalam negara hukum, sebab antara negara demokrasi dengan negara

hukum secara historis tidak bisa dipisahkan, sehingga antara keduanya mempunyai kesejajaran dalam ciri-cirinya.

Dari ciri-ciri tersebut terlihat bahwa dalam negara hukum demokrasi di mana kepentingan masyarakat semakin mendapat perhatian, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal demikian tercermin dalam cita negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

2.3 Teori Demokrasi

Bagaimanapun juga hampir semua negara modern menganut paham demokrasi atau berasaskan kedaulatan rakyat. Karena rakyat yang menjadi sumber kekuasaan, maka menurut Robert A. Dahl, ciri demokrasi adalah sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap preferensi atau kepentingan warga negaranya.

Proses politik dimana pemerintah dapat menjamin dan tanggap terhadap preferensi dan keinginan warga negara tersebut, dapat dipenuhi bila sistem demokrasi yang dianut sesuai dengan (keadaan) sosial dan kultur yang berlaku dalam masyarakat. Dengan mempertimbangkan saran dari Arend Lijphart, “...*that majoritarian democracy is specially appropriate for, and works best in, homogeneous societies, whereas consensus democracy is more suitable for plural societies*”, maka berdasarkan hal tersebut dan dengan penyesuaian seperlunya, Indonesia seharusnya menggunakan sistem atau model demokrasi berdasarkan konsensus, dengan elemen-elemen sebagai berikut: (a) pembagian

kekuasaan eksekutif di antara partai yang berkoalisi; (b) pembagian kekuasaan-kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif; (c) sistem multi partai; (d) sistem partai yang multi dimensi; (e) perwakilan proporsional; dan (a) desentralisasi territorial (politik).

Keseluruhan elemen tersebut pada dasarnya tidak bertentangan dengan UUD 1945, namun dalam penjabaran dan pelaksanaannya belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Namun memasuki orde reformasi yang saat ini mulai berlangsung, kiranya elemen-elemen tersebut perlu lebih dimantapkan lagi agar cita negara yang berdasarkan prinsip demokrasi dapat diwujudkan. Rumusan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dapat dijadikan sebagai petunjuk yang jelas bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi. Salah satu contoh sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang memiliki kekuasaan tertinggi untuk menetapkan UUD, menetapkan GBHN serta mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam UUD 1945 Perubahan Ketiga, ketentuan-ketentuan tersebut telah diubah sehingga berbunyi bahwa “Kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, dapat dipahami dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia juga dianut perubahan ini menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia adalah demokrasi konstitusional. Seperti yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, bahwa ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak

sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi (Budiardjo, 1996).

Pada hakekatnya terdapat tiga ide untuk menetapkan suatu sistem pemerintahan yang demokratis yaitu:

a. Ide partisipasi, mengandung pengertian rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dalam bidang politik dan bidang pemerintahan baik melalui perwakilan maupun secara langsung, dengan pernyataan terdapat baik lisan maupun tulisan yang harus dilindungi secara konstitusional.

b. Ide pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyat, berarti bahwa pemerintah harus mempertanggungjawabkan semua tindakannya kepada rakyat (*accountability*) sebab pemerintah melaksanakan fungsinya berdasarkan wewenang yang diberikan oleh rakyat.

c. Ide kesamaan, dalam hal ini kesamaan dalam demokrasi yang berarti kesamaan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dalam hukum dan pemerintahan (Schwarzmantel, 1994).

Berdasarkan wewenang di atas timbul persoalan bagaimana kaitan demokrasi dengan otonomi daerah? Dalam hal ini Muhammad Hatta menyatakan bahwa:

Menurut dasar kedaulatan rakyat, hakrakyat untuk menentukan nasibnya sendiri tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa. Tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan sendiri, seperti *Gementeraal*, *Provinciale Raad*, dan lain-lainnya. Dengan demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat autonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh badan yang lebih tinggi). Dengan demikian bukan saja persekutuan yang besar, rakyat semuanya mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri melainkan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat banyak. Keadaan yang seperti ini penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam suatu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan (Huda, 2005).

Dengan maksud yang sama Muh. Hatta juga berpendapat bahwa autonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong perkembangannya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri maka tercapailah apa yang dimaksud demokrasi yaitu pemerintahan dari oleh dan untuk rakyat.

Hingga sekarang ini, konsepsi demokrasi bukan hanya terbatas pada sistem politik, tetapi juga sudah merupakan sistem pemerintahan dan kemasyarakatan. Oleh karena demokrasi merupakan suatu sistem yang bersifat derivatif dari perkembangan masyarakat, menyebabkan konsep demokrasi dalam hal-hal tertentu sulit untuk diidentifikasi maupun didefinisikan. Bahwa betapa sulitnya untuk mendefinisikan "demokrasi", karena di samping kata "demokrasi" dapat meliputi multi aspek, baik aspek pemerintahan, politik, kemerdekaan, kesamaan, keadilan, sosial, ekonomi, budaya, maupun hukum, juga disebabkan pengertian demokrais tersebut telah dan akan mengalami perkembangan. Oleh karena itu Mahfud (2001), memandang demokrasi sebagai ambigius. Ambiguitas tersebut terletak pada apakah demokrasi itu baik ataukah tidak dan bagaimana mengimplementasikan demokrasi. Dengan demikian, berdasarkan berbagai pandangan tentang demokrasi tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam negara demokrasi, rakyat adalah pemegang atau pusat kekuasaan dalam negara, baik dalam tingkat pemerintahan pusat maupun pemerintahan di tingkat daerah.

Dari pengamatan Thaib (1999), apa yang di idealkan oleh Hatta tersebut, secara empirik masih tersendat-sendat pelaksanaannya, hal itu tercermin bahwa selama berkuasanya pemerintahan Orde Baru lembaga Perwakilan Rakyat kurang dapat menjalankan peran dan fungsinya secara optimal dan terkesan di

kalangan masyarakat, bahwa DPR lebih melakonkan sebagai “Rubber Stamp” dari eksekutif, artinya lebih merupakan justifikator atas kebijaksanaan pemerintah, oleh karena itu para pakar menilai fungsi dan peranan DPR itu secara riil lemah.

Dalam karangan yang sama, Moh. Hatta mengatakan bahwa oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap-tiap golongan, kecil atau besar, mendapat autonomi, mendapat hak untuk menentukan nasib sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan-peraturan masing-masing tidak bertentangan dengan dasar-dasar pemerintahan umum. (Thaib, 1999).

Sri Soemantri, sebagaimana dikutip oleh Thaib (1999), melihat bahwa “kedaulatan rakyat yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah berdasarkan Pancasila”. Perjuangan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di Indonesia masih memerlukan waktu, upaya dan pikiran yang tidak sedikit. Demikian pula penerapannya di tingkat daerah.

Dari penjelasan tersebut, jelas bahwa kedaulatan rakyat (demokrasi) tidak hanya terwujud dalam pemerintahan tingkat pusat, tetapi juga dalam tingkat pemerintahan daerah. Dalam konstruksi ketatanegaraan Indonesia, bisa berakses melalui dua jalur. Pertama, melalui (perjuangan) wakil-wakil rakyat di tingkat pusat (MPR/DPR) untuk merancang ketetapan dan menetapkan Undang-undang yang berisi pelimpahan atau penyerahan kekuasaan tertinggi (kedaulatan) kepada daerah dalam mengatur dan melaksanakan pemerintahan daerahnya. Kedua, melalui wakil-wakil rakyat daerah (DPRD) itu sendiri, sebab mereka ini merupakan hasil pemilihan langsung oleh rakyat yang diberi kepercayaan untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan

kebutuhan dan kepentingan rakyatnya. Jalur pertama bersifat legalitas formal berupa penyerahan atau pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah, sedangkan jalur kedua bersifat legalitas material berupa penggunaan atau pengisian wewenang itu berupa sejumlah kegiatan pemerintahan daerah yang berkenaan dengan kebutuhan rakyatnya.

2.4 Teori Perundang-undangan

Norma adalah sarana yang dipakai oleh masyarakatnya untuk menertibkan, menuntut dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungannya satu sama lain. Untuk bisa menjalankan fungsinya yang demikian itu, barang tentu ia harus mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa. Paksaan ini tertuju kepada para anggota masyarakat dengan tujuan untuk mematuhi (Rahardjo, 1996).

Norma hukum adalah suatu patokan yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai baik atau buruk yang berorientasi kepada asas keadilan. Norma tersebut ada yang bersifat; (a) suruhan (*imperare*), yaitu: apa yang harus dilakukan orang; dan (b) larangan (*prohibere*), yaitu: apa yang tidak boleh dilakukan orang (Sjarif, 2000).

Namun demikian, dalam pemikiran Kelsen pada hakekatnya harus dibedakan antara norma hukum positif dan norma keadilan. Menurutnya norma hukum positif dirumuskan berdasarkan akal budi manusia semata-mata tidak mungkin tidak mencerminkan kenyataan yang ada (*Seins-Tatsache*). Padahal, norma keadilan merupakan norma moral dimana tidak mendapatkan nilainya dari kenyataan yang ada, melainkan dari norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*Grundnorm*). (Kusumohamidjojo, 1999).

Selanjutnya Notonegoro yang terpetik dalam Soejadi (1999), menerangkan pula bahwa dalam tertib hukum itu terdapat pembagian susunan hirarkis dari peraturan-peraturan hukum. Bahwasanya peraturan-peraturan hukum dalam pengertian tertib hukum itu merupakan kesatuan keseluruhan serta mempunyai susunan bertingkat atau berjenjang, hal itu juga dikemukakan oleh Kelsen. Dengan cukup jelas Kelsen menyatakan: "*The legal order is system of norm. the question then arises: what is it that makes a system out of a multitudes of norm? This question in close connection with the question as to the reason of validity of a norm*".

Dari penjelasan Kelsen di atas tampak bahwa peraturan-peraturan hukum yang banyak jumlahnya itu merupakan suatu sistem karena peraturan hukum yang sah (yang lebih tinggi) merupakan dasar kekuatan mengikatnya peraturan hukum yang lain (yang lebih rendah), demikian tingkat-tingkat atau jenjang-jenjang itu akhirnya sampai kepada dasar yang terakhir yaitu *Basic Norm* atau Norma Dasar. Menurut pandangan Kelsen tersebut di atas bahwa suatu peraturan hukum merupakan derivasi dari peraturan hukum yang lebih tinggi, dan tidaklah merupakan suatu derivasi dari suatu fakta. Oleh karena itu sesuatu peraturan hukum tertentu harus dapat dikembalikan kepada peraturan hukum yang lebih tinggi atau di atasnya.

Berangkat dari pemikiran ini pula Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufen Theorie*), di mana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri

lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*) (Farida, 1998).

Dengan adanya norma yang berjenjang ini, maka telah melahirkan suatu struktur norma. Struktur norma yang dikenal ada dua, yakni struktur norma hukum publik dan struktur norma hukum privat. Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastruktur. Oleh karena norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat.

Dalam kaitannya dengan norma hukum publik ini dikenal istilah peraturan perundang-undangan. Dalam bahasa Belanda istilah peraturan perundang-undangan dikenal dengan sebutan *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettehijke regeling(en)* (Ranggawidjaja, 1998). Istilah *wet* sendiri dibedakan antara *wet in formale zin* (undang-undang dalam arti formal) dan *wet in materiele zin* (undang-undang dalam arti materiil). Istilah peraturan-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedangkan istilah peraturan negara mungkin merupakan terjemahan dari *staatsregeling*.

Menurut Attamimi (1990), suatu peraturan perundang-undangan berdasarkan kepustakaan Eropa Kontinental mengandung tiga unsur, yaitu: (a) norma hukum (*rechtsnormen*); (b) berlaku ke luar (*naar buiten werken*); dan

(c) bersifat umum dalam arti luas (*algeenheid in ruimzin*). Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku ke luar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini hendaknya diperhatikan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Beberapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi:

- (a) Asas-asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;
- (b) Asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;
- (c) Asas-asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan;
- (d) Asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan para ahli.

Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari norma hukum tentunya juga memiliki tata urutan yang bertingkat dan berjenjang. Dalam konsep tata urutan (hirarki) peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tingkat bawah, validitasnya bersumber pada peraturan di atasnya. Konsekuensinya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya (Syihabuddin, 2003).

Di samping itu, sebagai sebuah sistem, dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dikenal adanya beberapa asas penting sebagai upaya untuk mewujudkan kepastian hukum, antara lain:

- (a) *Lex superiore derogat lex infiriore* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawahnya);
- (b) *Lex posterior derogat lex priori* (peraturan perundang-undangan yang baru mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama).
- (c) *Lex specialis derogat lex generale* (peraturan perundang-undangan yang khusus mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum); dan
- (d) *non-retroaktif* yang mengatur larangan adanya peraturan perundang-undangan berlaku surut (Purbacaraka, *et al.*, 1993).

Dalam konteks Indonesia, sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan secara normatif telah mendapatkan pengaturan tersendiri. Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber hukum terdiri dari sumber tertulis dan tidak tertulis. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu ketuhanan Yang Mahaesa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia; dan batang tubuh UUD 1945.

2.5 Proses Perumusan Kebijakan Publik

2.5.1 Makna Kebijakan Publik

Dunn (2003:51-52) menjelaskan bahwa secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani, Sansekerta, dan Latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sansekerta adalah *polis* yang berarti negara

kota, dan *pur* (kota) yang dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris *policy*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Secara definitif, Birkland, sebagaimana dikutip oleh Islamy (2000), mengartikan kebijakan sebagai “a *statement by government of what it intends to do such as law, regulation, ruling, decision, order, or a combination of these.*” Pengertian ini memberikan makna bahwa kebijakan adalah pernyataan dari pemerintah atas apa yang hendak dilakukannya seperti dalam bentuk hukum, peraturan, keputusan, perintah, atau kombinasi dari aspek-aspek tersebut. Kemudian Gerston (2010:7) menjelaskan kebijakan sebagai “*the combination of basic decisions, commitments, and actions made by those who hold or influence government positions or authority.*” Definisi ini menunjukkan bahwa kebijakan adalah kombinasi atas keputusan-keputusan pokok, komitmen, dan tindakan yang dibuat oleh mereka yang memegang atau mempengaruhi jabatan pemerintah atau pihak yang berwenang. Pendapat lain menyatakan bahwa kebijakan adalah: “*a set of actions by the government that includes, but is not limited to, making laws and is defined in terms of a common goal or purpose*” (Cochran, *et al.*, 2011:1). Ini artinya bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan oleh pemerintah yang mencakup, namun tidak terbatas pada, membuat hukum dan didefinisikan dalam hal tujuan atau maksud bersama.

Kebijakan diturunkan dari lembaga legislatif dan pemerintahan administratif. Dalam prakteknya, kebijakan merupakan sistem aturan dan standar yang mempengaruhi kepentingan publik dan didirikan oleh lembaga pembuat aturan seperti parlemen, legislatif, dan lembaga regulasi administratif. Kebijakan

dapat diformulasikan untuk institusi pemerintah internal atau untuk ketetapan program eksternal dan pelayanan (Guess dan Farnham, 2011:7).

Lubis (2007:5) menerangkan bahwa kebijakan (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan. Kemudian Carl J. Friedrich yang dikutip oleh Lubis (2007:6), menyatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seorang atau kelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap pelaksanaan usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pokok-pokok yang terdapat dalam suatu kebijakan, yaitu: tujuan (*goal*), sasaran (*objectives*), dan kehendak (*purpose*).

Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah umumnya dikenal sebagai kebijakan publik. Dye (1987:3) mengemukakan bahwa kebijakan publik menyangkut: "*whatever government chooses to do or not to do*". Hal ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan pilihan apapun oleh pemerintah, baik untuk melaksanakan sesuatu maupun untuk tidak melaksanakan sesuatu. Pengertian ini menyamakan kebijakan pemerintah dengan tindakan-tindakan pemerintah, dan memandang setiap pilihan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sudah tentu memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Pengertian ini menonjolkan kebebasan pemerintah untuk memilih melaksanakan sesuatu dan yang oleh pemerintah dipilih untuk tidak dilakukan.

Anderson, sebagaimana dikutip oleh Abdul Wahab (2001:5-7), mengemukakan bahwa kebijaksanaan (negara) adalah "kebijaksanaan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah yang memberikan implikasi sebagai berikut:

- a. kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau dengan kata lain bahwa kebijakan itu harus berorientasi kepada tujuan;
- b. kebijakan itu berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud melakukan atau akan mengatakan sesuatu;
- d. kebijakan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan bentuk tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu atau bersifat negatif, dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk melakukan sesuatu; dan
- e. bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Easton mengemukakan bahwa kebijakan negara atau pemerintah sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (syah) kepada seluruh warga masyarakat, "*The authoritative allocation of values for the whole society*". Karena itu kebijakan pemerintah itu seyogyanya bersifat obyektif, dan tersusun dengan baik. Publik mempunyai kepentingan yang sangat besar atas dampak kebijakan yang secara langsung maupun tidak langsung akan menyentuh masyarakat (Islamy, 2000:19). Kebijakan seyogyanya memperhatikan hal-hal: (1) memungkinkan penafsiran terbuka dan penilaian; (2) bersifat konsisten dan tidak boleh ada dua kebijakan yang saling bertentangan dalam sebuah organisasi; (3) harus sesuai dengan keadaan yang berkembang; (4) harus membantu pencapaian sasaran dan harus dibantu dengan fakta-fakta yang obyektif; dan (5) harus sesuai dengan kondisi-kondisi eksternal (Winardi, 1990:120).

James Anderson mengatakan bahwa kebijakan negara (*state policy*) adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga pejabat pemerintah dengan ciri-ciri khas: mempunyai tujuan, berisi tindakan, tindakan yang nyata bukan sekedar harapan, mungkin positif dan mungkin negatif, dan kebijakan itu selalu dituangkan pada sesuatu peraturan yang otoritatif (Lubis, 2007:9). Selanjutnya David Easton menyebutkan kebijakan pemerintah itu sebagai kewenangan untuk mengalokasi nilai-nilai bagi masyarakat secara menyeluruh. Kebijakan negara juga merujuk pada pengalokasian nilai-nilai secara menyeluruh kepada anggota masyarakat oleh sesuatu pemerintah yang sah. Lebih lanjut dikatakan bahwa ada tiga macam konotasi yang terkait dengan istilah kebijakan publik, khususnya kata publik, yaitu: (1) pemerintah, (2) masyarakat, dan (3) umum, atau dalam hal ini terdapat dimensi "subyek, obyek dan lingkungan" dari kebijakan itu. Dimensi subyek ditandai oleh adanya kebijakan dari pemerintah, sehingga dikatakan bahwa salah satu ciri kebijakan itu ialah "*what government do or not to do*". Dimensi kedua ialah lingkungan masyarakat yang dikenai oleh kebijakan pemerintah itu, sedangkan dimensi yang ketiga yakni sifat umum kebijakan itu menurut strata atau tatanan berlakunya kebijakan (Lubis, 2007:9).

Masih dalam kaitannya dengan kebijakan publik, Quinn, sebagaimana dikutip oleh (Suharto, 2012:44), menyatakan bahwa terdapat beberapa konsep kunci yang termuat dalam suatu kebijakan, yaitu:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya;

- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat;
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak;
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu;
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah di rumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Dari berbagai pandangan pakar tentang terminologi kebijakan, yang sesuai dengan fenomena yang dijelaskan di atas adalah pendapat Brikland yang menyatakan bentuk kebijakan adalah peraturan, keputusan, perintah, atau kombinasi dari aspek-aspek tersebut.

Berdasarkan berbagai definisi tersebut, Nugroho (2014:42-43), menyatakan bahwa ada dua aliran pemahaman tentang kebijakan publik.

Pertama, Aliran Kontinentalis, yang melihat kebijakan publik sebagai turunan dari

hukum, bahkan kadang menyamakan antara kebijakan publik dengan hukum, khususnya hukum publik atau hukum tata negara, sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Menurut kaum kontinentalist, hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, baik dari sisi wujud atau produk, proses maupun dari sisi muatan. Dari sisi produk, karena kebijakan publik dapat berupa sebuah hukum, dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, bahkan pada tingkat tertentu berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik. Dari sisi proses, hukum merupakan produk dari negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat dari perilaku negara. Perumusan hukum tidak mensyaratkan pelibatan publik dalam prosesnya.

Aliran pemahaman yang kedua adalah Aliran Anglo-Saxonis, yang cenderung memahami kebijakan sebagai turunan dari politik-demokrasi, sehingga melihatnya sebagai produk interaksi antara negara dengan publik.

Kebijakan publik adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah mensyaratkan pelibatan publik sejak awal sampai akhir.

Menurut Nugroho, undang-undang di Indonesia, sebagai salah satu bentuk terpenting kebijakan publik, dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif, dengan meniadakan keberadaan publik dalam inti prosesnya. Dengan demikian, undang-undang hanya dipahami sebagai sebuah produk dari legislatif (DPR) dan disahkan oleh eksekutif (Presiden) (Nugroho, 2014).

2.5.2 Tahapan dalam Proses Kebijakan Publik

Berdasarkan apa yang disampaikan oleh Howlett dan Ramesh (1995:186), yang mengembangkan sebuah model untuk menjelaskan tipologi

kebijakan yang ada pada beberapa negara Eropa, maka di bawah ini dicoba untuk memetakan tipologi kebijakan tersebut dalam tabel berikut ini.

Tabel 2.2 **An Early Model of National Policy Styles**

Relationship between government and society	Dominant approach to problem-Solving	
	Anticipatory	Reactive
Consensus	German 'rationalist consensus' style	British 'negotiation' style
Imposition	French 'concertation' style	Dutch 'negotiation and conflict' style

Sumber: Howlett dan Ramesh (1995:186).

Dari paparan tersebut terdapat kategorisasi umum tentang gaya kebijakan yang digunakan oleh suatu pemerintahan. Inggris misalnya akan bergaya negosiatif. Oleh karena itu kemudian perlu juga dijelaskan tentang tipologi kebijakan pada tiap-tiap tahap kebijakan. Tujuannya adalah untuk dapat mendefinisikan sekaligus untuk melihat proses kebijakan pada suatu negara. Howlett dan Ramesh kembali menjelaskan hal ini dengan melakukan pemetaan gaya kebijakan dalam proses kebijakan.

Tabel 2.3 **Components of Policy Style**

Policy Cycle Stage	Elements Which Together Form a Policy Style			
Agenda-Setting (Model Followed)	Outside Initiation	Inside Initiation	Consolidation	Mobilization
Policy Formulation (Type of Policy Community) (Type of Policy Network)	Hegemonic	Imposed	Leadersless	Anarchic
	Bureaucratic/ Participatory Statist	Clientelistic/ Captured	Triadic/ Corporatist	Pluralist/Issue
Decision-Making (Decision-Making Style)	Incremental	Satisfying	Optimizing	Rational
Policy Implementation (Instrument Preferences)	Market-Based	Regulatory/ Direct	Exhortory/ Subsidy	Voluntary/ community/ family
Policy Evaluation (Propensity for Learning)	Lesson-Drawing	Formal Evaluations	Social Learning	Informal Evaluations

Sumber: Howlett dan Ramesh (1995)

Berdasarkan tabel tersebut, pada model ini dijelaskan bahwa tipologi kebijakan pada fase penyusunan agenda (*agenda-setting*) itu ditentukan oleh bagaimana pola dukungan dari publik dalam pendefinisian masalah, oleh karena itu bisa bersifat inisiatif dari luar, inisiatif dari dalam, konsolidasi atau mobilisasi.

Pada fase formulasi kebijakan tipologi kebijakan ditentukan oleh aturan atau pola interaksi dari subsistem kebijakan, oleh karena itu bisa bersifat hegemoni, perintah, kepemimpinan kecil atau anarkis. Pada fase pembuatan keputusan tipologi kebijakan ditentukan oleh kompleksitas dari subsistem kebijakan, oleh karena itu bisa bersifat inkremental, pemuasan, optimalisasi atau rasional. Pada fase implementasi tipologi kebijakan ditentukan oleh kompleksitas subsistem kebijakan dan kapasitas administrasi dari ruang lingkup kebijakan yang bersangkutan, oleh karena itu bisa bersifat berbasis pada pasar, peraturan, subsidi atau sukarela. Sedangkan pada fase evaluasi kebijakan bisa berupa evaluasi formal, pembelajaran sosial dan evaluasi informal.

Dengan mempelajari adanya tipologi kebijakan tersebut, dapat digunakan untuk menjelaskan karakter kebijakan sebuah negara, termasuk karakter kebijakan di Indonesia. Dengan demikian akan membantu pula untuk melihat keberadaan wacana perubahan kebijakan di Indonesia.

Perumusan kebijakan publik merupakan tahap awal dari keseluruhan proses kebijakan publik. Perumusan kebijakan publik bukanlah merupakan sebuah proses yang sederhana dan mudah karena terdapat banyak faktor atau kekuatan yang berpengaruh terhadap prosesnya. Proses itu berawal dari beragam isu permasalahan publik yang muncul di dalam masyarakat yang kemudian dipersepsi dan didefinisikan oleh aktor pembuat kebijakan yang

kemudian diambil langkah-langkah pemecahan masalahnya secara bertingkat (Islamy, 1997).

Perumusan kebijakan yang hanya merupakan suatu susunan kata-kata yang enak dibaca dan bagus di atas kertas saja tetapi sulit diimplementasikan memang perlu dicegah. Kebijakan publik yang dirumuskan dalam proses itu harus berorientasi kepada implementasi. Langkah evaluasi kritis terhadap setiap tahap perumusan ini merupakan jawaban yang ditawarkan. Di antara penulis yang mengkaji tentang tahapan perumusan kebijakan ini pemikiran Palumbo yang lebih menawarkan tahapan di dalam proses perumusan kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Langkah-langkah perumusan kebijakan publik yang diajukan Palumbo (dikutip Parsons, 1997) adalah sebagai berikut: (a) *Agenda setting*, (b) *Problem definition*, (c) *Policy design*, dan (d) *Policy legitimation*.

Agenda setting dimaksudkan sebagai proses penyusunan isu-isu kebijakan yang telah diproyeksikan dan dinilai yang harus ditangani guna menjawab desakan publik. Dengan demikian *agenda setting* merupakan tahap awal dari keseluruhan tahapan proses perumusan kebijakan. Dalam hal ini Cobb dan Elder, sebagaimana dikutip oleh Jones (1997) memilah konsep agenda setting menjadi agenda sistematis (*systematic agenda*) dan agenda institusional (*institutional agenda*).

Agenda sistematis adalah semua isu yang secara umum dipersepsikan oleh masyarakat politik sebagai masalah publik dan masalah-masalah yang terlibat dalam kekuasaan resmi dari otoritas pemerintah yang ada, sedangkan agenda institusional adalah serangkaian masalah yang secara eksplisit diangkat

untuk dipertimbangkan secara aktif dan serius dari pengambil keputusan yang berwenang.

Keberhasilan isu permasalahan publik ke dalam *agenda setting* harus melalui banyak ujian, antara lain memenangkan *competing interest*, krisis politik, pergeseran isu dan prioritas yang ada pada aktor perumus kebijakan. Sementara itu, nilai kepercayaan aktor, ideologi yang dianut, pengalaman hidup yang kritis dan pengaruh dari media massa juga sangat mempengaruhi pemahaman aktor terhadap permasalahan yang diagendakan.

Setelah *agenda setting*, tahap berikutnya adalah *problem definition*. Pada tahap ini isu permasalahan yang telah diagendakan dibahas kembali untuk menentukan tindakan selanjutnya, dan pemilihan tindakan tersebut perlu dilakukan secara cermat karena akan berpengaruh pada masa yang akan datang. Pilihan tindakan yang cermat mencakup *the forecasting needs* dan *the defining target groups and area* (Palumbo dalam Parsons, 1997). *Forecasting needs* menyangkut pencermatan terhadap biaya yang diramalkan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Sedangkan penentuan *target groups* menyangkut pencermatan terhadap penetapan kelompok sasaran dan dimana kelompok sasaran itu berada.

Tahapan *problem definition* diikuti dengan langkah *policy design*, yaitu suatu kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah. Tahapan *policy design* meliputi identifikasi alternatif, definisi dan perumusan alternatif, penilaian terhadap masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang terbaik atau gabungan alternatif yang terbaik.

Suatu alternatif atau gabungan alternatif yang terbaik yang ditetapkan akan menjadi usulan keputusan, tetapi tidak semua usulan kebijakan dapat menjadi keputusan karena sangat tergantung pada proses pengesahan kebijakan (*policy adoption*), sehingga seringkali suatu usulan kebijakan yang disetujui dan disahkan mengalami beberapa kali modifikasi atau dengan tambahan catatan tertentu. Setelah diperoleh keputusan tentang alternatif untuk pemecahan masalah kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah menetapkan rancangan kebijakan tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Proses pengesahan kebijakan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat merupakan tahapan keempat setelah *policy design* tadi. *Policy legitimation* tidak hanya berfokus pada proses pengesahan suatu kebijakan agar mempunyai kekuatan hukum yang mengikat saja, tetapi juga perlu memperhatikan dukungan dari masyarakat luas terhadap kebijakan atau program tersebut. Legitimasi yang stabil hanya dijamin oleh kepatuhan masyarakat untuk menerima dan mendukung kebijakan tersebut serta melakukannya. Oleh karena itu untuk menilai legitimasi sebuah kebijakan dapat dilihat dari pandangan *policy stakeholders* terhadap konsekuensi kebijakan itu.

Beberapa bentuk konsekuensi kebijakan sebagaimana diungkapkan oleh Anderson (dikutip Islamy, 2003) meliputi:

- a. dampak dari kebijakan yang diharapkan atau tidak diharapkan;
- b. limbah kebijakan terhadap mereka yang bukan dari sasaran kebijakan;
- c. dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang atau kondisi mendatang;
- d. dampak kebijakan terhadap biaya langsung; dan
- e. dampak kebijakan terhadap biaya tidak langsung.

Howlett dan Ramesh (1995) menyatakan bahwa aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik dapat bersifat individual. Terdapat lima kategori yang pokok di dalamnya, yaitu: *elected officials*, *appointed officials*, *interest group*, *research organization* dan mass media. Indonesia mempunyai perbedaan sistem pemerintahan dibandingkan dengan perspektif Howlett dan Ramesh yang membedakan sistem kebijakannya. Di Indonesia, sistem kebijakan publiknya mencakup infrastruktur politik dan suprastruktur politik. Infrastruktur politik meliputi partai politik, kelompok kepentingan, media massa dan warga negara. Sedangkan suprastruktur politiknya terdiri dari unsur-unsur MPR, DPR, MA dan BPK (Islamy, 2003).

Proses perumusan kebijakan publik melibatkan banyak aktor. Untuk memahami proses tersebut dengan tepat perlu mengidentifikasi aktor-aktor utamanya, baik individu, kelompok maupun organisasi sehingga mudah dalam menggali dan mencermati pola interaksi dan preferensi mereka. Identifikasi aktor-aktor kebijakan dapat dilakukan melalui perumusan secara cermat ruang kebijakan (*policy space*) yang kemudian dikaitkan dengan wilayah isu kebijakan (*policy issue area*) yang dalam sistem politik biasanya terdiri dari sejumlah ruang kebijakan yang saling tumpang tindih. Ruang kebijakan itu sendiri diindikasikan dengan adanya sejumlah aktor tertentu yang kehadirannya di sana relatif stabil, dan preferensi, predisposisi dan kepentingan mereka terhadap suatu kebijakan tertentu mudah dilihat (Abdul Wahab, 1999). Ruang kebijakan memiliki fungsi 'entry point' guna memahami lingkungan politik yang lebih luas. Sedangkan wilayah isu kebijakan merupakan bagian dari lingkungan politik yang langsung berhubungan dengan kebijakan yang akan dianalisis.

Proses perumusan kebijakan adalah suatu peristiwa sosial dan arena perjuangan kepentingan, maka ketika proses itu dimulai setiap aktor yang terlibat cenderung mengambil posisi tertentu terhadap rencana kebijakan yang digulirkan. Dalam situasi demikian mereka akan berinteraksi dan berkomunikasi agar memperoleh dukungan dari aktor lainnya agar kepentingan mereka terakomodir dalam rencana kebijakan tersebut.

Policy Actors and Policy Institution memiliki keterikatan yang sangat erat terutama pada proses formulasi kebijakan. Howlett dan Ramesh (1998:52), menyatakan, aktor dalam proses kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana pola perilaku ini terlibat dalam kondisi tertentu sebagai subsistem kebijakan. Keduanya membagi aktor-aktor kebijakan menjadi lima kategori, yaitu: (1) Aparatur yang telah terpilih (*elected officials*), yaitu eksekutif dan legislatif; (2) aparaturnya yang ditunjuk (*appointed officials*); (3) kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*); (4) organisasi peneliti (*research organization*); dan (5) media massa (*mass media*).

Lebih lanjut dijelaskan oleh Howlett dan Ramesh (1995:53-59) sebagai berikut:

“Eksekutif atau kabinet kebanyakan negara merupakan pemain kunci dalam subsistem kebijakan, tugas pokoknya adalah memimpin negara. Disamping itu ada aktor lain yang terlibat dalam proses ini yang bekerja sama dengan eksekutif dalam membuat suatu kebijakan. Selain menjalankan fungsi tersebut, legislatif juga mengontrol kebijakan pemerintah, memberikan masukan terhadap kebijakan yang dibuat, sebagai wadah untuk hak bertanya terhadap suatu permasalahan dan mendiskusikannya dengan pemerintah, juga mengajukan perubahan akan kebijakan. Namun fungsi itu tidak optimal sebagai akibat dominannya fungsi yang dimainkan oleh eksekutif. Aparatur yang ditunjuk berhubungan dengan administrasi, fungsi utamanya adalah mendukung eksekutif dalam menjalankan fungsi-fungsinya atau yang lebih dikenal dengan birokrasi sebagai “pengabdikan negara”. Dalam sistem politik modern, memungkinkan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan untuk berperan dalam proses penentu kebijakan, komponen penting dari kelompok ini adalah pengetahuan, khususnya mengenai informasi.

Kelompok kepentingan seringkali mengetahui hampir semua yang diwilayahnya. Dalam hal ini, para politisi dan birokrasi sangat membutuhkan informasi guna melengkapi informasi yang dinilai masih kurang dalam pembuatan kebijakan atau menyerang lawan politiknya. Aktor lainnya adalah peneliti yang bekerja di universitas-universitas dan melakukan penelitian kebijakan dan para konsultasi kebijakan. Mereka memberikan rekomendasi kepada para politikus dan *policy makers* untuk menyesuaikan kebijakan dengan kondisi publik. Akhirnya media massa merupakan penghubung antara negara dan masyarakat seiring dengan masalah-masalah publik serta solusi-solusinya. Namun pada saat yang bersamaan, peranan mereka dalam proses kebijakan seringkali sporadis dan seringkali pula dalam posisi marginal”.

Hubungan antara aktor dan institusi dalam proses kebijakan publik dijelaskan Howlett dan Ramesh (1995:51) sebagai berikut:

“Kebijakan-kebijakan dibuat oleh subsistem-subsistem kebijakan (*policy actors*), yang terdiri dari para pelaku yang berpartisipasi secara langsung dalam proses kebijakan yang termasuk dalam *policy network*, *policy communities*, pelaksana-pelaksana lain ini adalah aktor-aktor kebijakan yang ada pada institusi dalam struktur-struktur dan organisasi-organisasi negara, organisasi masyarakat dan organisasi lain yang ada pada sistem internasional. Mereka ada yang terlibat secara penuh dalam proses kebijakan, tetapi ada pula yang terdiri secara marginal”.

“Institusi kebijakan yang dimaksud di sini adalah negara. Ia memiliki kapasitas dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan. Variabel institusional lainnya yang mempengaruhi kebijakan adalah eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang berbeda dukungan dari kelompok sosial masyarakat yang tergabung di dalam institusi organisasi kemasyarakatan dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik guna menghindari munculnya konflik-konflik sosial. Selain itu juga kelompok lain yang mempengaruhi kebijakan yaitu kelompok kepentingan yang tergabung di dalam institusi bisnis (pelaku ekonomi atau dunia usaha), organisasi buruh dan organisasi pada sistem internasional” (Howlett dan Ramesh, 1995:59-69).

Considine (1996:71), mengatakan *policy institution* bersifat sebagai *steering mechanism*, yaitu nilai-nilai yang menjadi semacam mekanisme terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat dan *strategy forming*, yaitu: nilai dan *learning* atau *enabling*. *Controlling* dan *regulating* dimana masing-masing aktor mempertahankan nilainya yang dipahami untuk mengontrol nilai-nilai pihak lain,

dan *learning* atau *enabling* yaitu para aktor mempelajari nilai-nilai orang lain (*learning*) serta memberikan kesempatan nilai-nilai lain berkembang (*enabling*).

Dengan demikian akan terjadi konvergensi nilai dalam proses perumusan kebijakan publik.

Pertimbangan dalam perumusan kebijakan bertujuan untuk membuat kebijakan yang lebih efektif dalam memecahkan masalah kebijakan dan peka terhadap tuntutan masyarakat. Pilihan untuk menciptakan kebijakan publik yang lebih efektif dalam memecahkan masalah sosial itu telah banyak ditawarkan oleh sejumlah pakar. Simon (2004) menawarkan *Rational Choice*, Dunn (2000) menawarkan *multirationalism*, yang dapat dicermati dari berbagai bentuk rasionalitas pengambilan keputusan seperti rasional teknis, rasional ekonomis, rasional legal, rasional sosial dan rasional substantif. Menyadari kesulitan penerapannya karena keterbatasan manusia, Simon lalu mengurangi derajat rasionalitasnya yang disebutnya dengan derajat *bounded rationality* (Simon, 2004). Artinya, ketika optimalisasi efisiensi dalam pengambilan keputusan tidak memungkinkan, beberapa pertimbangan lain dapat digunakan, misalnya naluri, kebijaksanaan atau pengalaman. Lindblom (1980) menawarkan inkrementalisme yang lebih bersifat konservatif. Sedangkan Anderson (dikutip Islamy, 2002) lebih menyadarkan tentang unsur nilai dalam perumusan kebijakan publik, antara lain nilai politik, nilai organisasi, nilai pribadi, nilai kebijaksanaan dan nilai ideologis, karena menyangkut hakekat, perspektif dan sikap, serta perilaku para aktor yang bertanggung jawab dalam perumusan kebijakan. Melalui input berbagai nilai dan berbagai pertimbangan rasional dalam proses perumusan kebijakan, diharapkan kebijakan yang dihasilkan dapat lebih diterima publik, sehingga dalam proses implementasinya tidak mendapat hambatan.

Menurut Lindblom (1980) dalam "*The Policy Making Process*"

merumuskan tentang proses politik dari input ke proses *output* ditempuh melalui:

- a. dipelajari bagaimana masalah-masalah timbul dan masuk ke dalam agenda para pengambil keputusan pemerintah;
- b. bagaimana masyarakat merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil suatu tindakan;
- c. sikap yang diambil oleh para pemimpin dalam menerapkan kebijaksanaan; dan
- d. bagaimana kebijaksanaan tersebut dievaluasi.

Jenes (1984) dalam "*An Introduction to The Study Public Policy*"

mengemukakan empat kategori kegiatan pemerintah dalam memberitakan kerangka analisa proses kebijakan, yaitu:

- (1) membawa permasalahan ke pemerintah, melalui kegiatan persepsi/definisi, agregasi, organisasi, representasi, dan penyusunan agenda;
- (2) tindakan langsung pemerintah meliputi formulasi, legitimasi dan penganggaran;
- (3) implementasi atau pelaksanaan; dan
- (4) adalah evaluasi yaitu peninjauan atau penyesuaian kembali bila dimungkinkan diadakan perubahan-perubahan.

Islamy (1986) dalam "*Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*"

mengemukakan enam langkah:

- (1) perumusan masalah kebijaksanaan negara;
- (2) penyusunan agenda pemerintah;
- (3) perumusan usulan kebijakan negara;
- (4) pengesahan kebijakan negara;

- (5) pelaksanaan kebijakan negara; dan
- (6) penilaian kebijakan negara.

Sedangkan Siagian (1981) dalam "*Teori dan Praktek Pengambilan Keputusan*" mengemukakan tujuh langkah dalam teori dasar pengambilan keputusan yaitu:

- (1) mengidentifikasi masalah dan membuat definisi;
- (2) mengumpulkan dan mengolah data sehingga tersedia informasi yang mutakhir, lengkap, valid, tersimpan rapi, mudah ditelusuri;
- (3) mengidentifikasi berbagai alternatif yang mungkin ditempuh;
- (4) menganalisa dan mengkaji setiap alternatif;
- (5) memilih alternatif yang terbaik dalam manfaat yang terbesar;
- (6) melaksanakan keputusan yang diambil;
- (7) menilai, apakah hasil yang diperoleh sesuai dengan harapan dan rencana atau tidak.

Lebih lanjut Starling (1980) dalam bukunya "*Strategies for Policy Making*" mengemukakan lima tahapan dalam kebijakan, menyebutkan adanya empat langkah, yaitu: (a) pengenalan masalah; (b) perumusan usulan kebijakan; (c) pengesahan/pemakai; dan (d) pelaksanaan program, dan evaluasi.

Dunn (2000), mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, fomulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Analisis dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan

pada satu, beberapa atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi klien yang dibantunya.

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktifitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu.

Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda) atau tahap di tengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear. Aplikasi prosedur dapat membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang secara langsung mempengaruhi asumsi, keputusan dan aksi dalam satu tahap, yang kemudian secara tidak langsung mempengaruhi kinerja tahap-tahap berikutnya. Aktifitas yang termasuk dalam aplikasi prosedur analisis kebijakan adalah tepat untuk tahap-tahap tertentu dari proses pembuatan kebijakan, seperti ditunjukkan dalam segi empat (tahap-tahap pembuatan kebijakan) dan oval yang digelapkan (prosedur analisis kebijakan). Terdapat sejumlah cara dimana penerapan analisis kebijakan dapat memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya (Dunn, 2000:23).

Dari pengertian berbagai pakar di atas dapat dirumuskan bahwa proses pembuatan kebijakan dapat dikelompokkan menjadi tiga tahapan. Tahap *Pertama*, sebagai proses awal meliputi kegiatan inventarisasi masalah, inventarisasi alternatif beserta anggarannya sampai pada upaya memasukkan menjadi agenda pemerintah. *Kedua*, sebagai proses inti yaitu perjuangan bagaimana memformulasikan permasalahan dan alternatif pemecahannya, membuat/memilih alternatif yang ada sebagai upaya legitimasi alternatif menjadi

kebijakan. *Ketiga*, melaksanakan yang telah menjadi keputusan bersama, disusul dengan kegiatan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan tersebut.

Model proses kebijakan yang dikembangkan oleh ilmuwan kebijakan publik, sebagaimana disajikan di atas, menurut Nugroho memiliki satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan. (Nugroho, 2014). Namun demikian, para ilmuwan tersebut tidak memasukkan “kinerja kebijakan”, tetapi langsung pada tahapan evaluasi kebijakan. Salah satu kemungkinan penyebabnya, menurut Nugroho (2014) adalah para ilmuwan menilai bahwa kinerja kebijakan adalah proses yang pasti terjadi atau *it goes without saying*, di dalam kehidupan publik. Akademisi yang memberikan lokus “kinerja kebijakan” adalah Sofian Effendi, yang mengembangkan proses kebijakan yang terdiri dari tiga komponen yang mempengaruhi kinerja kebijakan, yaitu: perumusan kebijakan, lingkungan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Proses politik pembuatan kebijakan dapat digambarkan secara ringkas, namun demikian model birokrasi atau model politik pemerintah tidak melihat adanya pelaku perorangan, melainkan banyak pelaku dengan banyak isu dan strategi. Karena bertindakya menurut konsep rasional dengan asumsi bahwa para pelaku memiliki kebebasan berpendapat, berkonsep, bertanggung jawab dan mengklaim kebenaran pendapatnya. Penanganan isu itu diwujudkan dalam suasana proses tawar menawar antara pelaku, baik tawar menawar atau adu argumentasi, adu alternatif, persuasi sampai koalisi, hingga terciptanya keputusan. Keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan itu, sangat tergantung dari dukungan kekuasaan dan keterampilan masing-masing pendukung; dan output: yaitu produk kebijakan, didukung dengan sistem politik yang mantap.

2.5.3 Model dan Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik

Walaupun terdapat berbagai macam model proses kebijakan, namun khusus untuk tahapan perumusan atau formulasi kebijakan terdapat berbagai model yang dapat digunakan dalam proses perumusannya. Nugroho (2014) mengidentifikasi adanya 14 model perumusan kebijakan, yang terbagi ke dalam dua kelompok, yaitu: *pertama*, kelompok model yang dipengaruhi oleh kontinentalis atau yang disebut juga sebagai “model elit”, yang terdiri dari: model kelembagaan (*institutional*); model proses (*process*); model kelompok (*group*); model teori elit (*elite theory*); model rasional (*rational*); model inkremental (*incremental*); dan model pengamatan terpadu (*mixed scanning*). Kedua, model yang dipengaruhi oleh anglosaxonis atau yang sering disebut “model pluralis”, yang terdiri dari: model teori permainan (*game theory*); model pilihan publik (*public choice*); model sistem (*system*); model demokratis (*democratic*); model strategis (*strategic*); model deliberatif (*deliberative*); dan model tong sampah (*garbage can*). Keempatbelas model ini dijelaskan secara satu per satu dalam deskripsi di bawah ini.

(1) Model Kelembagaan

Formulasi kebijakan publik di dalam model ini bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Ini adalah model yang paling sempit dan sederhana dalam formulasi kebijakan publik. Model kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan pada struktur daripada proses atau perilaku politik. Sehingga salah satu kelemahan model ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan itu diterapkan.

(2) Model Proses

Dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Model ini memberi tahu kepada kita tentang bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada.

(3) Model Teori Kelompok

Model pengambilan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan. Inti gagasannya adalah bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah hal yang terbaik. Di sini individu dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi baik secara formal maupun informal, dan secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Peran sistem politik adalah untuk memanejemeni konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan melalui cara-cara berikut: (a) merumuskan aturan main antar kelompok kepentingan; (b) menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan; (c) memungkinkan terbentuknya kompromi dalam kebijakan publik (yang akan dibuat); dan (d) memperkuat kompromi-kompromi tersebut.

(4) Model Teori Elit

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu: pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan karena pada

akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

(5) Model Rasional

Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maksimum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat.

Model ini merupakan model yang paling banyak dipilih dalam merumuskan kebijakan publik di seluruh dunia. Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan berikut ini: (a) mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya; (b) menemukan pilihan-pilihan; (c) menilai konsekuensi masing-masing pilihan; (d) menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan; dan (e) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

(6) Model Inkremental

Model ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan kebijakan masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model pragmatis atau praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambilan kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu, pengambil kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya.

Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan modifikasi

seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintah yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

(7) Model Pengamatan Terpadu

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model inkremental. Model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, menetapkan proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

(8) Model Teori Permainan

Gagasan pokok kebijakan dalam model permainan adalah: *pertama*, formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif; dan *kedua*, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen ke dependen melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen. Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan rasional umum dalam kondisi kompetisi dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan namun juga aktor-aktor lain. Konsep kunci dari model ini adalah strategi, bukanlah yang paling optimum melainkan yang paling aman dari serangan lawan. Jadi, pada dasarnya konsep ini mempunyai tingkat konservatitas yang tinggi, karena pada intinya merupakan strategi defensif. Model ini dapat dikembangkan sebagai strategi ofensif apabila yang bersangkutan berada dalam posisi superior.

(9) Model Pilihan Publik

Inti dari model ini adalah melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik yang mengandaikan bahwa manusia memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Model ini banyak dikritik karena memanfaatkan ketidaktahuan publik untuk menetapkan kebijakan.

(10) Model Sistem

Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen, yaitu: input, proses dan output. Jadi formulasi kebijakan publik dengan model ini mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil dari sistem politik. Model ini merupakan model yang paling sederhana namun cukup komprehensif, meskipun tidak memadai sebagai landasan pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan publik. Salah satu kelemahan model sistem adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan oleh pemerintah.

(11) Model Demokratis

Model ini menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan sebanyak-banyaknya dalam pengambilan keputusan. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintah yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasikan keberadaannya.

(12) Model Strategis

Inti dari model strategis adalah bahwa pendekatan ini menggunakan rumusan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan.

Proses perumusan strategis sendiri disusun dalam langkah-langkah sebagai berikut: (a) memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis; (b) memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal; (c) merumuskan panduan proses; (d) memperjelas mandat dan misi organisasi, yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi; (e) menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman, yang melibatkan kegiatan-kegiatan perumusan hasil kebijakan yang diinginkan, manfaat-manfaat kebijakan, analisis SWOT, proses penilaian, dan panduan proses penilaian itu sendiri; (f) mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi, yang melibatkan kegiatan-kegiatan merumuskan hasil dan manfaat yang diinginkan dari kebijakan, merumuskan contoh-contoh isu strategis, mendeskripsikan isu-isu strategis; dan (g) merumuskan strategi untuk mengelola isu.

(13) Model Deliberatif

Pada intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan publik yang menjadi pengguna. Dengan demikian, proses formulasi kebijakan publik melibatkan melalui kelompok-kelompok kepentingan.

Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis, karena memberi ruang luas pada kepada publik untuk mengontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum mengambil kebijakan/keputusan. Model deliberatif atau model jejaring atau musyawarah pada perumusan kebijakan dapat dilihat pada bagian analisis kebijakan. Proses analisis kebijakan publik model musyawarah ini jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran dari analisis kebijakan hanya sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri.

(14) Model Tong Sampah

Proses pembuatan keputusan atau kebijakan berjalan pada tiga rel yang terpisah satu sama lain, yaitu rel permasalahan kebijakan, rel kebijakan dan rel politik. Pemikiran tentang model ini, didasarkan pada keyakinan bahwa proses kebijakan merupakan serangkaian tindakan dalam suatu anarki yang terorganisir yang menjadikan model-model perumusan kebijakan yang ada menjadi tidak relevan lagi, khususnya model rasional komprehensif dan inkremental.

Berdasarkan berbagai model perumusan kebijakan sebagaimana disajikan di atas, Nugroho (2014) mengembangkan suatu proses ideal perumusan kebijakan yang terdiri dari 10 tahapan, sebagai berikut:

- (1) *Menetapkan isu kebijakan.* Isu kebijakan dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat atau negara yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup yang luas, dan memerlukan pengaturan pemerintah. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini adalah pemerintah dan badan legislatif atau lembaga swadaya masyarakat untuk “menangkap” isu kebijakan yang dipandang memenuhi syarat untuk dimasukkan ke dalam *agenda setting*;
- (2) *Membentuk Tim Perumus.* Aktor dalam tim tersebut terdiri dari: pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik;
- (3) *Proses Pra-kebijakan.* Tim Perumus Kebijakan menyusun naskah akademik kebijakan dan draft nol kebijakan. Naskah akademik berisi antara lain: justifikasi pembuatan kebijakan, tujuan dan target kebijakan, dan arah umum kebijakan. Sedangkan draf nol kebijakan memuat hal-hal yang diatur dalam kebijakan dan konsekuensi-konsekuensinya, atau pengaturan dalam bentuk pasal-pasal. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini adalah konsultan eksternal

atau perguruan tinggi, pejabat yang terkait dengan isu kebijakan, dan ahli kebijakan publik;

(4) *Proses Publik Pertama*. Mendiskusikan rumusan draf nol kebijakan dengan para pakar kebijakan, lembaga pemerintah, dan para pihak yang terkait langsung atau menjadi target kebijakan. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini, antara lain adalah: para pakar kebijakan, para pakar yang berkenaan dengan masalah terkait; anggota legislatif yang membidangi masalah terkait; dan juga mereka yang akan terkena dampak langsung dari kebijakan;

(5) *Rumusan Draft 1*. Menyusun draf kebijakan atau draf perundangan berdasarkan hasil diskusi publik pertama. Aktor yang terlibat dalam proses ini adalah mereka yang termasuk ke dalam Tim Perumus, baik dari kalangan pemerintah, badan legislatif, maupun para pakar yang berkenaan dengan masalah terkait;

(6) *Proses Publik Kedua*. Rumusan draf 1 kebijakan didiskusikan kembali dengan pihak-pihak yang terlibat dalam diskusi pada proses publik pertama ditambah dengan tokoh-tokoh masyarakat. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini relatif sama dengan aktor yang terlibat dalam proses diskusi publik pertama;

(7) *Rumusan Draft 2*. Hasil diskusi dalam proses publik kedua kemudian menjadi materi dalam perumusan pasal-pasal kebijakan yang selanjutnya akan dikerjakan oleh Tim Perumus;

(8) *Focused Group Discussion (FGD) Khusus*. Pada tahap ini Tim Perumus didampingi oleh pakar kebijakan dan ahli hukum untuk memproses Draft 2 menjadi Draft Final. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini adalah anggota Tim Perumus dan ahli khusus kebijakan, serta ahli hukum;

(9) *Draf Final*. Hasil FGD khusus berupa draf final menjadi naskah akhir untuk diserahkan kepada lembaga pemerintah terkait;

(10) *Pengesahan Kebijakan*. Draft final diajukan kepada pimpinan instansi pemerintah terkait. Jika draf ini terkait dengan Rancangan Undang-undang (RUU), maka dilanjutkan pembahasan dengan pihak legislatif, yaitu masuk proses legislasi. Sedangkan jika berada pada ruang lingkup eksekutif maka dapat dilanjutkan ke proses implementasi.

(15) Perumusan Kebijakan dalam Tiga Lensa dari Brian W. Head

Head, sebagaimana dikutip oleh Nugroho (2014:647), mengintrodusir model perumusan kebijakan yang disebut “Evidence-based Policy” yang dideskripsikannya sebagai *the latest version of the search for useble and relevant knowledge to help address and resolve problems*. Head mengembangkan *new public policy approach* dalam proses perumusan kebijakan publik untuk meningkatkan keefektifan, efisiensi dan kualitas pemerintahan. Intinya adalah bagaimana membangun “teknologi” perumusan kebijakan yang dapat meningkatkan kualitas manajemen pemerintahan. Kapasitas pengambilan keputusan kebijakan dikembangkan dalam “teknologi” yang dinamakan “*Three Lenses of Knowledge and Evidence*”, yang terdiri dari: *political knowledge*, *scientific (research base) knowledge*, dan *practical imlementation knowledge*.

Political knowledge digunakan untuk memberikan penilaian terhadap aktor politik yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan, yaitu politisi, partai politik, kelompok kepentingan, dan media massa. Pengetahuan politik mencakup pengetahuan untuk: (a) *considering and adjusting strategies or tactics*; (b) *undertaking agenda setting*; (c) *determining priorities*; (d) *undertaking persuasion and advocacy*; (e) *communicating key message and ideological spin*; (f) *shaping*

and responding to issue of accountability; (g) building coalitions of support, dan (h) negotiating trade-offs and compromises.

Scientific (research-base) knowledge digunakan untuk melakukan analisis yang sistematis berkenaan dengan kondisi yang ada pada saat sekarang dan masa lalu serta kecenderungan ke depan, melakukan analisis hubungan kausal untuk menjelaskan kondisi dan kecenderungan (*trend*) berkenaan dengan keputusan kebijakan. Karena kebijakan publik bersifat multidisiplin, maka pengetahuan yang diperlukan juga bersifat multidisiplin.

Practical implementation knowledge adalah pengetahuan yang sering diberi label sebagai "*practical wisdom*" dari profesional dalam komunitas praktisi, serta pengetahuan yang berkenaan dengan manajemen implementasi kebijakan publik. Pengetahuan ini biasanya diperoleh dari mereka yang berpengalaman dalam pelaksanaan kebijakan dan berhadapan langsung dengan klien kebijakan. Pengetahuan yang diperlukan di sini termasuk membangun "*mental space*" untuk membangun pola pikir "*open mind*" yang diperlukan untuk menemukan solusi di luar kebiasaan, hingga adopsi pada pendekatan "*organization learning*".

2.5.4 Kegagalan Perumusan Kebijakan Publik

Kegagalan perumusan kebijakan publik dapat berakibat fatal, karena akan membuat lembaga publik yang bersangkutan akan menurunkan citranya dalam pandangan publik. Di samping itu, kegagalan perumusan kebijakan publik sudah barang tentu akan berdampak pada masyarakat yang mengharapkan adanya kebijakan untuk mengatasi masalah yang mereka hadapi.

Menurut Nugroho (2014), kriteria kegagalan perumusan kebijakan publik mencakup tiga aspek, yaitu: (1) tidak berhasil ditetapkan; (b) berhasil ditetapkan,

namun melalui proses konflik yang tajam; dan (c) berhasil ditetapkan, tetapi dicabut kembali dalam waktu tidak lama kemudian. Lebih lanjut dikatakan oleh Nugroho, karena antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan, maka kegagalan juga bermakna:

- (a) berhasil ditetapkan, namun tidak dapat dilaksanakan, atau dapat disebut sebagai kegagalan manajemen;
- (b) berhasil ditetapkan, dapat dilaksanakan, namun pelaksanaannya memerlukan biaya yang besar, atau dapat disebut sebagai kegagalan administrasi;
- (c) berhasil dilaksanakan, tetapi tidak sesuai disain, atau disebut sebagai kegagalan disain atau perancangan;
- (d) berhasil dilaksanakan sesuai disain, tetapi tidak memberikan hasil yang diharapkan, disebut sebagai kegagalan teori;
- (e) berhasil dilaksanakan, tetapi dalam pelaksanaannya keluar dari rel yang ditetapkan, baik karena “dibajak” oleh organisasi lain yang mempunyai kepentingan tertentu, dan akhirnya memberikan kemanfaatan bagi “pembajak” tersebut, atau karena keluar dari rel secara tidak sengaja karena ada kondisi darurat tertentu, kegagalan ini disebut sebagai *derailed policy*.

2.5.5 Kebijakan Publik: Hukum dan Proses Politik

Isu yang sering menjadi perdebatan adalah mempertenteng antara kebijakan publik dengan hukum publik. Menurut Nugroho, untuk memahami kedua hal tersebut dapat dikaji dari dua pendekatan, yaitu pendekatan akademis dan pendekatan pragmatis. Pertama, pendekatan akademis, suatu pendekatan yang menekankan pada sistem politik, karena aturan main dalam kehidupan

bernegara modern adalah politik. Produk dari sistem politik adalah kebijakan publik, karena kebijakan publik adalah keputusan politik yang melembaga (Nugroho, 2014:65).

Sebagai produk dari sistem politik, kebijakan publik memiliki empat bentuk, yaitu: (1) kebijakan formal atau peraturan formal; (2) kebiasaan umum lembaga publik yang telah diterima bersama (konvensi); (3) pernyataan pejabat publik dalam forum publik; dan (4) perilaku pejabat publik. Sedangkan kebijakan formal mempunyai tiga bentuk, yaitu: (1) perundang-undangan (*Act*): undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, dan Peraturan Daerah; (2) hukum (*Law*): Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Agama; dan (3) regulasi (*Regulation*): Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Kepala Daerah.

Ketiga bentuk kebijakan formal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: *pertama*, perundang-undangan adalah kebijakan publik yang berkenaan dengan usaha-usaha pembangunan bangsa, baik berkenaan dengan negara (*state*) maupun masyarakat (*society*). Karena berkenaan dengan pembangunan, maka perundang-undangan biasanya bersifat menggerakkan, mendinamiskan, mengantisipasi, dan memberi ruang bagi inovasi. *Kedua*, hukum berkenaan dengan ketertiban, dan jika dibutuhkan ketertiban dengan disiplin yang kaku. Ketertiban berkaitan dengan upaya membatasi dan melarang. Hukum juga mencakup keputusan-keputusan hukum, yang terdiri dari: (a) keputusan mediasi atau keputusan kesepakatan di antara pihak yang bersengketa; (b) keputusan pengadilan atau keputusan yang ditetapkan oleh hakim melalui proses peradilan; dan (c) keputusan judicial atau keputusan oleh lembaga yang berada di atas lembaga pembuat keputusan pengadilan, misalnya Keputusan Mahkamah

Agung. *Ketiga*, regulasi yang berkenaan dengan alokasi aset dan kekuasaan negara oleh Pemerintah sebagai wakil lembaga negara, kepada pihak nonpemerintah, termasuk di dalamnya lembaga bisnis dan nirlaba. Regulasi yang bersifat umum adalah pemberian izin atau lisensi kepada suatu organisasi bisnis. Pendekatan kedua adalah pendekatan pragmatis, yang menyatakan bahwa hukum merupakan wadah legal kebijakan publik. Pendekatan ini menjelaskan bahwa hukum publik merupakan bagian dari proses akhir kebijakan publik, karena hukum publik memberikan wadah legal bagi negara untuk mencapai tujuan yang dibawa oleh kebijakan publik tersebut, di satu sisi, dan di sisi lain sebagai bentuk untuk membatasi kekuasaan negara, karena prinsip negara modern adalah negara dengan kekuasaan yang tidak tak terbatas.

Menurut Nugroho, dapat dikatakan bahwa hukum publik adalah formalisasi dan legalisasi dari kebijakan publik. Tanpa proses pemformalan dan pelegalan, maka kebijakan publik “tidak berdaya” untuk dilaksanakan (Nugroho, 2014:70). Selanjutnya Nugroho (2014), menjelaskan bahwa terdapat benang merah antara kebijakan publik dengan hukum publik. *Pertama*, kebijakan publik tidak identik dengan hukum, karena kebijakan publik tidak selalu dalam bentuk hukum. *Kedua*, jika hukum itu “menghukum” (*to punish*) dan membatasi (*to limit*), maka kebijakan publik itu “mengarahkan” (*to direct*), “membimbing” (*to guide*), dan “mengelola” (*to govern*). *Ketiga*, kebijakan publik tidak mengesampingkan hukum, karena hukum adalah salah satu bentuk kebijakan publik dan bentuk formal kebijakan publik.

Menurut Nugroho (2014), proses kebijakan sebagai hukum senantiasa diawali dari proses politik (*political process*), dilanjutkan dengan proses kebijakan (*policy process*), proses pembuatan hukum (*law making process*), dan diakhiri

dengan proses pembakuan kebijakan publik sebagai hukum (*public policy as law*). Nugroho mengibaratkan keempat proses ini seperti proses membuat roti.

Proses politik ibaratnya proses mengumpulkan semua bahan baku pembuatan roti. Proses kebijakan ibarat mengolah semua bahan baku, diaduk agar mengembang, dan setelah mengembang dapat dicetak sesuai kebutuhan.

Proses hukum adalah proses dimana adonan yang sudah mengembang dan dipotong sesuai kebutuhan yang dikehendaki. Pada saat implementasi, maka pada saat itulah kebijakan ibarat masuk ke pemanggang roti untuk difinalisasi jadi roti. Tujuan hukum adalah untuk membuat kebijakan publik dapat dilaksanakan dan untuk membatasi kekuasaan pembuat dan pelaksana kebijakan publik.

2.6 Kerangka Konseptual

Semua kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, apapun bentuknya, secara umum dikenal sebagai kebijakan publik. Sebagaimana dalam definisi Dye (1987:3), bahwa apapun yang dipilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah disebut sebagai kebijakan publik, "*whatever government chooses to do or not to do*". Pengertian ini menyamakan kebijakan pemerintah dengan tindakan-tindakan pemerintah, dan memandang setiap pilihan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sudah tentu memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Pengertian ini menonjolkan kebebasan pemerintah untuk memilih melaksanakan sesuatu atau tidak melaksanakan sesuatu.

Quinn, sebagaimana dikutip oleh Suharto (2010:44), menyatakan bahwa terdapat beberapa konsep kunci yang termuat dalam suatu kebijakan, yaitu:

- a. tindakan pemerintah yang berwenang: kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya;
- b. sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata: kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat;
- c. seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan: kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak;
- d. sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu: kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial; namun demikian, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu;
- e. sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor: kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Proses perumusan kebijakan publik yang memuat konsep-konsep kunci tersebut, dimulai dari fase atau tahapan penyusunan agenda (*agenda-setting*), yang ditentukan oleh bagaimana pola dukungan dari publik dalam pendefinisian

masalah. Pendefinisian masalah bisa bersifat inisiatif dari luar, inisiatif dari dalam, konsolidasi atau mobilisasi. Menurut Howlett dan Ramesh (1995), pada fase perumusan atau formulasi kebijakan, tipologi kebijakan ditentukan oleh aturan atau pola interaksi dari subsistem kebijakan, dan oleh karena itu bisa bersifat hegemoni, perintah, kepemimpinan kecil atau anarkis. Subsistem kebijakan adalah aktor dalam proses kebijakan, yang terdiri dari individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana pola perilaku ini terlibat dalam kondisi tertentu sebagai subsistem kebijakan. Aktor-aktor kebijakan terdiri dari lima kategori, yaitu: (1) Aparatur yang telah terpilih (*elected officials*), yaitu eksekutif dan legislatif; (2) aparaturnya yang ditunjuk (*appointed officials*); (3) kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*); (4) organisasi peneliti (*research organization*); dan (5) media massa (*mass media*).

Adapun langkah-langkah perumusan kebijakan, menurut Parsons (1997) adalah sebagai berikut: (a) *Agenda setting*, (b) *Problem definition*, (c) *Policy design*, dan (d) *Policy legitimation*. *Agenda setting* dimaksudkan sebagai proses penyusunan isu-isu kebijakan yang telah diproyeksikan dan dinilai, yang harus ditangani guna menjawab desakan publik. Dengan demikian *agenda setting* merupakan tahap awal dari keseluruhan tahapan proses perumusan kebijakan. Dalam konteks ini, Jones (1997) memilah konsep *agenda setting* menjadi agenda sistematis (*systematic agenda*) dan agenda institusional (*institutional agenda*). Agenda sistematis adalah semua isu yang secara umum dipersepsikan oleh masyarakat sebagai masalah publik dan masalah-masalah yang terlibat dalam kekuasaan resmi dari otoritas pemerintah yang ada. Sedangkan agenda institusional adalah serangkaian masalah yang secara eksplisit diangkat untuk dipertimbangkan secara aktif dan serius dari pengambil keputusan yang

berwenang. Keberhasilan memasukkan isu atau masalah publik ke dalam agenda setting harus melalui banyak ujian, antara lain memenangkan competing interest, krisis politik, pergeseran isu dan prioritas yang ada pada aktor perumus kebijakan. Sementara itu, nilai yang dianut aktor, ideologi yang dianut, pengalaman hidup yang kritis dan pengaruh dari media massa juga sangat mempengaruhi pemahaman aktor terhadap permasalahan yang diagendakan.

Lindblom (1980) merumuskan proses politik dari input kebijakan ke proses output ditempuh melalui:

- a. mempelajari bagaimana masalah-masalah timbul dan masuk ke dalam agenda para pengambil keputusan pemerintah;
- a. bagaimana masyarakat merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil suatu tindakan;
- b. sikap yang diambil oleh para pemimpin dalam menerapkan kebijaksanaan; dan
- c. bagaimana kebijaksanaan tersebut dievaluasi.

Setelah agenda setting, tahap berikutnya adalah problem definition. Pada tahap ini isu permasalahan yang telah diagendakan dibahas kembali untuk menentukan tindakan selanjutnya, dan pemilihan tindakan tersebut perlu dilakukan secara cermat karena akan berpengaruh pada masa yang akan datang. Pilihan tindakan yang cermat mencakup the forecasting needs dan the defining target groups and area (Parsons, 1997). Forecasting needs menyangkut pencermatan terhadap biaya yang diramalkan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Sedangkan penentuan target groups menyangkut pencermatan terhadap penetapan kelompok sasaran dan dimana kelompok sasaran itu berada.

Tahapan *problem definition* diikuti dengan langkah *policy design*, yaitu suatu kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah. Tahapan *policy design* meliputi identifikasi alternatif, definisi dan perumusan alternatif, penilaian terhadap masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang terbaik atau gabungan alternatif yang terbaik. Suatu alternatif atau gabungan alternatif yang terbaik yang ditetapkan akan menjadi usulan keputusan, tetapi tidak semua usulan kebijakan dapat menjadi keputusan karena sangat tergantung pada proses pengesahan kebijakan (*policy adoption*), sehingga seringkali suatu usulan kebijakan yang disetujui dan disahkan mengalami beberapa kali modifikasi atau dengan tambahan catatan tertentu. Setelah diperoleh keputusan tentang alternatif untuk pemecahan masalah kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah menetapkan rancangan kebijakan tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Proses pengesahan kebijakan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat merupakan tahapan keempat setelah *policy design* tadi. *Policy legitimation* tidak hanya berfokus pada proses pengesahan suatu kebijakan agar mempunyai kekuatan hukum yang mengikat saja, tetapi juga perlu memperhatikan dukungan dari masyarakat luas terhadap kebijakan atau program tersebut. Legitimasi yang stabil hanya dijamin oleh kepatuhan masyarakat untuk menerima dan mendukung kebijakan tersebut serta melakukannya. Oleh karena itu, untuk menilai legitimasi sebuah kebijakan dapat dilihat dari pandangan *policy stakeholders* terhadap konsekuensi kebijakan itu.

Pertimbangan dalam perumusan kebijakan bertujuan untuk membuat kebijakan yang lebih efektif dalam memecahkan masalah kebijakan dan peka

terhadap tuntutan masyarakat. Pilihan untuk menciptakan kebijakan publik yang lebih efektif dalam memecahkan masalah sosial itu telah banyak ditawarkan oleh sejumlah pakar. Simon (2004) menawarkan *Rational Choice*, Dunn (2000) menawarkan *multirationalism*, yang dapat dicermati dari berbagai bentuk rasionalitas pengambilan keputusan seperti rasional teknis, rasional ekonomis, rasional legal, rasional sosial dan rasional substantif. Menyadari kesulitan penerapannya karena keterbatasan manusia, Simon lalu mengurangi derajat rasionalitasnya yang disebutnya dengan derajat *bounded rationality* (Simon, 2004). Artinya, ketika optimalisasi efisiensi dalam pengambilan keputusan tidak memungkinkan, beberapa pertimbangan lain dapat digunakan, misalnya naluri, kebijaksanaan atau pengalaman. Lindblom (1980) menawarkan inkrementalisme yang lebih bersifat konservatif. Sedangkan Anderson (dikutip Islamy, 2002) lebih menyadarkan tentang unsur nilai dalam perumusan kebijakan publik, antara lain nilai politik, nilai organisasi, nilai pribadi, nilai kebijaksanaan dan nilai ideologis, karena menyangkut hakekat, perspektif dan sikap, serta perilaku para aktor yang bertanggung jawab dalam perumusan kebijakan. Melalui input berbagai nilai dan berbagai pertimbangan rasional dalam proses perumusan kebijakan, diharapkan kebijakan yang dihasilkan dapat lebih diterima publik, sehingga dalam proses implementasinya tidak mendapat hambatan.

Selain tahapan proses kebijakan sebagaimana telah diuraikan di atas, Head, sebagaimana dikutip oleh Nugroho (2014:647), mengintrodusir model perumusan kebijakan yang disebut "*Evidence-based Policy*" yang dideskripsikannya sebagai *the latest version of the search for useble and relevant knowledge to help address and resolve problems*. Head mengembangkan *new public policy approach* dalam proses perumusan kebijakan publik untuk

meningkatkan keefektifan, efisiensi dan kualitas pemerintahan. Intinya adalah bagaimana membangun “teknologi” perumusan kebijakan yang dapat meningkatkan kualitas manajemen pemerintahan. Kapasitas pengambilan keputusan kebijakan dikembangkan dalam “teknologi” yang dinamakan “*Three Lenses of Knowledge and Evidence*”, yang terdiri dari: *political knowledge*, *scientific (research base) knowledge*, dan *practical imlementation knowledge*.

Political knowledge digunakan untuk memberikan penilaian terhadap aktor politik yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan, yaitu politisi, partai politik, kelompok kepentingan, dan media massa. Pengetahuan politik mencakup pengetahuan untuk: (a) *considering and adjusting strategies or tactics*; (b) *undertaking agenda setting*; (c) *determining priorities*; (d) *undertaking persuasion and advocacy*; (e) *communicating key message and ideological spin*; (f) *shaping and responding to issue of accountability*; (g) *building coalitions of support*; dan (h) *negotiating trade-offs and compromises*.

Scientific (research-base) knowledge digunakan untuk melakukan analisis yang sistematis berkenaan dengan kondisi yang ada pada saat sekarang dan masa lalu serta kecenderungan ke depan, melakukan analisis hubungan kausal untuk menjelaskan kondisi dan kecenderungan (*trend*) berkenaan dengan keputusan kebijakan. Karena kebijakan publik bersifat multidisiplin, maka pengetahuan yang diperlukan juga bersifat multi-disiplin.

Practical implementation knowledge adalah pengetahuan yang sering diberi label sebagai “*practical wisdom*” dari profesional dalam komunitas praktisi, serta pengetahuan yang berkenaan dengan manajemen implementasi kebijakan publik. Pengetahuan ini biasanya diperoleh dari mereka yang berpengalaman dalam pelaksanaan kebijakan dan berhadapan langsung dengan klien kebijakan.

Pengetahuan yang diperlukan di sini termasuk membangun “mental space” untuk membangun pola pikir “open mind” yang diperlukan untuk menemukan solusi di luar kebiasaan, hingga adopsi pada pendekatan “*organization learning*”.

Output dari proses perumusan kebijakan publik adalah kebijakan publik, yang memiliki empat bentuk, yaitu: (1) kebijakan formal atau peraturan formal; (2) kebiasaan umum lembaga publik yang telah diterima bersama (konvensi); (3) pernyataan pejabat publik dalam forum publik; dan (4) perilaku pejabat publik.

Sedangkan kebijakan formal mempunyai tiga bentuk, yaitu: (1) perundang-undangan (*Act*): undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, dan Peraturan Daerah; (2) hukum (*Law*): Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Agama; dan (3) regulasi (*Regulation*): Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Kepala Daerah.

Dalam konteks penelitian ini, output kebijakan publik adalah kebijakan formal. Terdapat tiga bentuk kebijakan formal: *pertama*, perundang-undangan adalah kebijakan publik yang berkenaan dengan usaha-usaha pembangunan bangsa, baik berkenaan dengan negara (*state*) maupun masyarakat (*society*).

Karena berkenaan dengan pembangunan, maka perundang-undangan biasanya bersifat menggerakkan, mendinamiskan, mengantisipasi, dan memberi ruang bagi inovasi. *Kedua*, hukum berkenaan dengan ketertiban, dan jika dibutuhkan ketertiban dengan disiplin yang kaku. Ketertiban berkaitan dengan upaya membatasi dan melarang. Hukum juga mencakup keputusan-keputusan hukum, yang terdiri dari: (a) keputusan mediasi atau keputusan kesepakatan di antara pihak yang bersengketa; (b) keputusan pengadilan atau keputusan yang ditetapkan oleh hakim melalui proses peradilan; dan (c) keputusan judicial atau keputusan oleh lembaga yang berada di atas lembaga pembuat keputusan

pengadilan, misalnya Keputusan Mahkamah Agung. *Ketiga*, regulasi yang berkenaan dengan alokasi aset dan kekuasaan negara oleh Pemerintah sebagai wakil lembaga negara, kepada pihak nonpemerintah, termasuk di dalamnya lembaga bisnis dan nirlaba. Regulasi yang bersifat umum adalah pemberian izin atau lisensi kepada suatu organisasi bisnis.

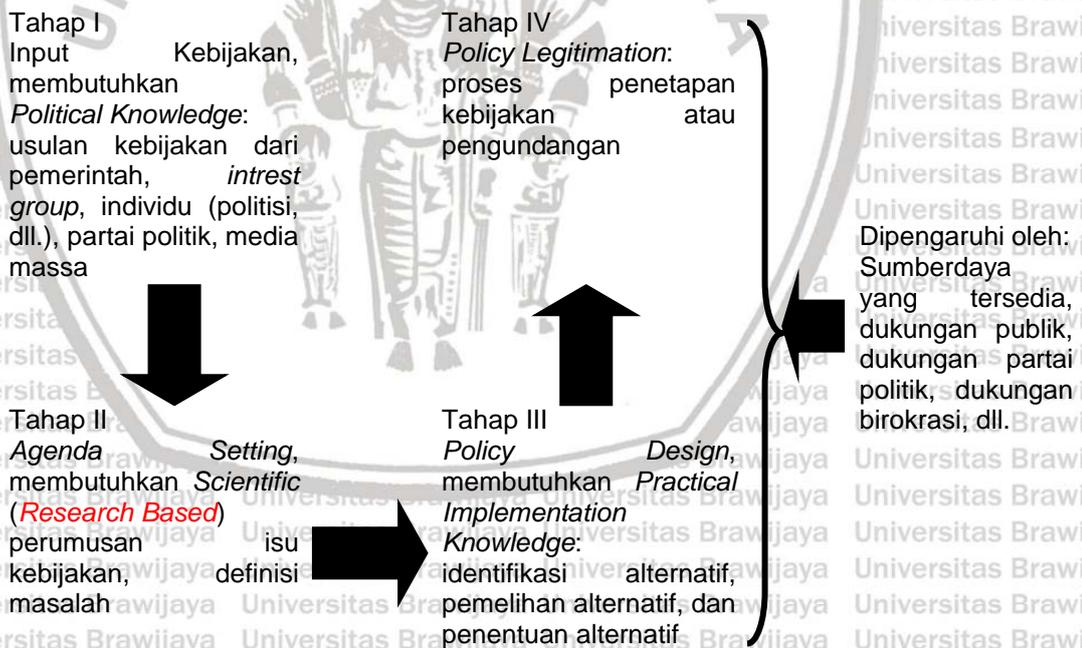
Proses perumusan kebijakan tidak selalu berhasil sesuai dengan yang dikehendaki oleh para perumus kebijakan, atau setidaknya tidak berhasil dirumuskan dalam waktu yang relatif cepat. Kegagalan perumusan kebijakan publik dapat berakibat fatal, karena akan membuat lembaga publik yang bersangkutan akan menurunkan citranya dalam pandangan publik. Di samping itu, kegagalan perumusan kebijakan publik sudah barang tentu akan berdampak pada masyarakat yang mengharapkan adanya kebijakan untuk mengatasi masalah yang mereka hadapi.

Menurut Nugroho (2014), kriteria kegagalan perumusan kebijakan publik mencakup tiga aspek, yaitu: (1) tidak berhasil ditetapkan; (b) berhasil ditetapkan, namun melalui proses konflik yang tajam; dan (c) berhasil ditetapkan, tetapi dicabut kembali dalam waktu tidak lama kemudian. Lebih lanjut dikatakan oleh Nugroho, karena antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan, maka kegagalan juga bermakna:

- a. berhasil ditetapkan, namun tidak dapat dilaksanakan, atau dapat disebut sebagai kegagalan manajemen;
- b. berhasil ditetapkan, dapat dilaksanakan, namun pelaksanaannya memerlukan biaya yang besar, atau dapat disebut sebagai kegagalan administrasi;
- c. berhasil dilaksanakan, tetapi tidak sesuai disain, atau disebut sebagai kegagalan disain atau perancangan;

- d. berhasil dilaksanakan sesuai disain, tetapi tidak memberikan hasil yang diharapkan, disebut sebagai kegagalan teori;
- e. berhasil dilaksanakan, tetapi dalam pelaksanaannya keluar dari rel yang ditetapkan, baik karena “dibajak” oleh organisasi lain yang mempunyai kepentingan tertentu, dan akhirnya memberikan kemanfaatan bagi “pembajak” tersebut, atau karena keluar dari rel secara tidak sengaja karena ada kondisi darurat tertentu, kegagalan ini disebut sebagai *derailed policy*.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti dapat menyusun model konseptual atau kerangka pemikiran penelitian ini sebagaimana disajikan dalam gambar di bawah ini.



Gambar 2.1 Kerangka Konseptual

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu kajian terhadap proses proses politik dalam penyusunan kebijakan publik, khususnya kajian atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi atau yang lebih dikenal dengan UU Migas di Dewan Perwakilan Rakyat RI. Kajian tersebut mencakup: proses politik dan penyusunan undang-undang tersebut; faktor-faktor yang menghambat proses penyusunan UU Migas; model penyusunan kebijakan (UU) yang dapat mempercepat ditetapkannya suatu rencana undang-undang yang telah ada dalam Prolegnas menjadi undang-undang.

Penelitian ini tidak melakukan pengukuran secara kuantitatif tentang fokus kajian tersebut, tidak ada hipotesis yang direduksi dari suatu teori tertentu, dan oleh karena itu peneliti merasa lebih tepat dan lebih cocok menggunakan pendekatan penelitian kualitatif daripada pendekatan kuantitatif. Melalui penggunaan pendekatan penelitian kualitatif diharapkan peneliti mampu menggambarkan secara utuh dan komprehensif fenomena yang diteliti di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, khususnya pada Komisi VII DPR RI, dan lebih khususnya lagi Badan Legislasi, sebagaimana yang telah dijabarkan dalam secara rinci dalam fokus penelitian, sehingga pada akhirnya dapat menjawab masalah penelitian yang telah dirumuskan dan dengan demikian tujuan penelitian dapat tercapai.

Beberapa pertimbangan lain yang mendasari penggunaan pendekatan kualitatif, adalah sebagaimana dinyatakan oleh Alwasilah (2002:56), yaitu: (1) penelitian kualitatif menyajikan bentuk yang menyeluruh (*holistik*) dalam menganalisis suatu fenomena; (2) penelitian jenis ini lebih peka menangkap informasi kualitatif deskriptif, dengan cara relatif tetap berusaha mempertahankan keutuhan (*wholeness*) dari obyek, artinya data yang dikumpulkan dalam rangka studi ini dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi. Penelitian dengan pendekatan kualitatif ini berupaya mengembangkan ranah penelitian dengan terus menerus memperluas pertanyaan penelitian, dan bahkan memunculkan pemikiran dan hipotesis baru serta isu baru bagi penelitian terkait dan penelitian selanjutnya (Alwasilah, 2002:48). Hal ini dikarenakan prinsip dasar dari pendekatan ini adalah penelitian naturalistik yang mengejar keteraturan dan konsistensi.

Ada sejumlah alasan mengapa peneliti menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dalam penelitian disertasi ini, yaitu:

- (1) Studi tentang proses politik dalam penyusunan kebijakan publik, khususnya UU Migas di Komisi VII DPR RI, melibatkan *Stakeholders* yang relatif banyak, dan oleh karena itu studi ini tidak hanya berkenaan dengan partai politik saja, tetapi juga aktor lainnya, serta menyangkut aspek perilaku dan kultural dari para aktor tersebut. Misalnya berkaitan dengan bagaimana proses perencanaannya, proses kajian akademiknya, proses sidang-sidang komisinya, peran pemerintah atau kementerian terkait, dan sebagainya.

Dalam penelitian ini tidak ada hipotesis yang ditentukan sejak awal, tidak ada perlakuan (*treatment*), dan tidak ada pembatasan pada produk akhir atau pengukuran tingkat signifikansinya.

(2) Tujuan penelitian ini diwarnai oleh adanya interaksi di antara realitas. Untuk memaknai kegiatan interaktif ini peneliti berinteraksi langsung dengan para informan, antara lain dengan mewawancarai dan mengobservasi dalam latar alamiah, yaitu dalam proses keberlangsungan kegiatan sehari-hari yang dilaksanakan di Komisi VII DPR RI, agar memperoleh pemahaman emik (menurut persepsi para informan, bukan persepsi peneliti) tentang kepercayaan, tujuan, dan latar untuk mencapai tujuan itu. Jadi, data penelitian diperoleh melalui peneliti sebagai mediator, yang selalu responsif terhadap konteks. Penelitian demikian sesuai dengan paradigma naturalistik yang memadukan asumsi adanya saling pengaruh antara peneliti dengan informan.

(3) Dilihat dari judulnya, disertasi merupakan suatu studi dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Studi ini terbatas pada kegiatan yang berlangsung pada Komisi VII DPR RI dan Badan Legislasi, dan aktor tertentu yang terlibat di dalam upaya pembahasan UU Migas. Di samping itu, penelitian ini merupakan penelitian terinci tentang suatu unit kerja selama kurun waktu tertentu (Bungin, 2003). Studi kasus mempunyai keunggulan sebagai berikut: (a) dapat memberikan informasi penting mengenai hubungan antara faktor-faktor yang ada serta proses-proses yang memerlukan penjelasan dan pemahaman yang lebih luas; (b) memberikan kesempatan untuk memperoleh wawasan mengenai konsep dasar perilaku manusia, khususnya tentang sikap dan perilaku aktor yang terlibat dalam proses pembahasan UU Migas di Komisi VII DPR RI. Melalui penelitian intensif, peneliti dapat menemukan karakteristik dan hubungan-hubungan yang mungkin tidak diduga sebelumnya; (c) dapat menyajikan data dan

temuan yang sangat berguna sebagai dasar untuk membangun latar permasalahan bagi perencanaan penelitian yang lebih besar dan mendalam dalam rangka pengembangan ilmu sosial, khususnya kebijakan publik. Di samping itu, studi kasus memiliki keunggulan spesifik lainnya, sebagaimana diungkapkan oleh Black dan Champion (1992), sebagaimana dikutip Bungin (2003), yakni: (1) bersifat luwes berkenaan dengan metode pengumpulan data yang digunakan; (2) keluwesan studi kasus menjangkau dimensi yang sesungguhnya dari topik yang diselidiki; (3) dapat dilaksanakan secara praktis di dalam banyak lingkungan sosial; (4) studi kasus menawarkan kesempatan membangun teori berbasis data yang diperoleh di lapangan; (5) studi kasus bisa sangat murah, bergantung pada jangkauan penyelidikan dan tipe teknik pengumpulan data yang digunakan.

Walaupun banyak keunggulan yang ditawarkan, studi kasus ternyata juga mengandung sejumlah kelemahan yang harus disadari oleh peneliti, yaitu: *pertama*, studi kasus kurang memberikan dasar yang kuat untuk melakukan suatu generalisasi ilmiah. *Kedua*, kedalaman studi yang dilakukan tanpa banyak disadari ternyata justru mengorbankan tingkat keluasan yang seharusnya dilakukan, sehingga sulit digeneralisasikan pada keadaan yang berlaku umum.

Ketiga, ada kecenderungan studi kasus kurang mampu mengendalikan bias subyektivitas peneliti. Kasus yang dipilih untuk diteliti, misalnya cenderung lebih karena sifat dramatikanya, bukan karena sifat khas yang dimilikinya. Dengan demikian subyektivitas peneliti dikhawatirkan terlalu jauh mencampuri hasil penelitian. Dengan melihat kelemahan tersebut Yin (1996), sebagaimana dikutip oleh Bungin (2003) mencoba untuk menyiasatinya dengan mengajukan tawaran cerdas dalam melakukan studi kasus. Dia menyebut tawarannya sebagai

terobosan yang pada gilirannya membuat hasil studi kasus sebagai sesuatu yang patut diteladani. Terobosan alternatif yang dimaksud adalah: *Pertama*, studi kasus harus signifikan. Artinya kasus yang diangkat mengisyaratkan sebuah keunikan yang betul-betul khas serta menyangkut kepentingan publik atau masyarakat umum dan bukan sifat dramatik belaka. *Kedua*, studi kasus harus lengkap, yang dicirikan oleh tiga hal, yaitu: (1) kasus yang diteliti memiliki batas-batas yang jelas (ada perbedaan yang tegas antara fenomena dengan konteksnya); (2) tersedianya bukti-bukti relevan yang meyakinkan; dan (3) mempermasalahkan ketiadaan kondisi buatan tertentu. Dengan kata lain, meski menghadapi berbagai keterbatasan, kasus yang diangkat haruslah diselesaikan dengan tuntas. *Ketiga*, studi kasus mempertimbangkan alternatif perspektif. Bahwa kemungkinan munculnya bukti-bukti dan/atau jawaban yang berbeda harus dapat diantisipasi dengan baik, misalnya dengan membuat desain yang dapat memberikan tempat bagi berbagai alternatif pandangan termasuk dari teori-teori yang berlainan. *Keempat*, studi kasus harus menampilkan bukti yang memadai dan secara bijak mendukung atas kasus yang diteliti. *Kelima*, laporan hasil studi kasus haruslah ditulis dengan cara yang menarik dan menggugah minat pembaca.

Dalam penelitian ini, keseluruhan strategi yang ditawarkan oleh Yin (1996), sebagaimana yang disajikan dalam uraian di atas diusahakan untuk dipraktekkan, sehingga kelemahan yang ada dalam penggunaan pendekatan penelitian ini dapat diminimalisir. Upaya tersebut adalah melalui pembatasan kasus yang diteliti dalam fokus penelitian, menyediakan data hasil wawancara dan observasi yang tervalidasi keabsahannya melalui uji keabsahan data, dan

menganalisis jawaban informan yang berbeda melalui *negative case analysis* untuk kemudian disajikan dalam laporan penelitian.

3.2 Fokus Penelitian

Menurut Sugiyono (2013:207), dalam pandangan penelitian kualitatif, gejala dari suatu obyek bersifat holistik (menyeluruh, tidak dapat dipisahkan), sehingga peneliti kualitatif tidak akan menetapkan penelitiannya hanya berdasarkan variabel penelitian, tetapi keseluruhan situasi sosial yang diteliti yang meliputi aspek tempat (*place*), pelaku (*actor*), dan aktivitas (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis. Batasan masalah dalam penelitian kualitatif disebut fokus, yang berisi pokok masalah yang masih bersifat umum. Selanjutnya sesuai dengan latar belakang, permasalahan penelitian dan tujuan penelitian di atas, maka fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. proses politik penyusunan UU Migas di DPR RI, yang mencakup: perencanaan, penyusunan, dan pembahasan; khususnya pembahasan tingkat pertama, yaitu: pembahasan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran atau Rapat Panitia Khusus;
- b. faktor-faktor yang menghambat proses penyusunan UU Migas, yang mencakup: faktor internal yang bersumber dari Komisi VII dan Badan Legislasi; dan faktor eksternal yang bersumber dari Pemerintah dan sumber eksternal lainnya;
- c. model penyusunan kebijakan (UU) yang dapat mempercepat ditetapkannya suatu rencana undang-undang yang telah ada dalam Prolegnas menjadi undang-undang, yaitu model yang disusun setelah data disajikan (model

empirik) dan model yang disajikan berdasarkan hasil analisis atas kelebihan dan kekurangan model empirik, yang dalam penelitian ini disebut sebagai model yang direkomendasikan (model yang direkonstruksi).

3.3. Lokasi dan Situs Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat RI, khususnya pada Komisi VII yang di dalamnya terdapat satuan kerja Badan Legislasi. Satuan kerja ini dipilih sebagai tempat penelitian karena mengemban fungsi perumusan kebijakan publik, yang berkenaan dengan: (1) proses politik dalam bentuk pengumpulan data dan informasi dalam rangka penyusunan RUU Migas; dan (2) proses pembahasan tingkat pertama, yaitu: pembahasan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran atau Rapat Panitia Khusus.

Sedangkan situs penelitian adalah ruang kerja anggota Komisi VII, ruang rapat komisi, ruang Pimpinan Komisi VII, ruang Pimpinan Badan Legislasi, ruang Sekretariat Badan Legislasi, dan ruang anggota Badan Legislasi.

3.4. Sumber Data

Sumber data penelitian berasal dari peristiwa atau kegiatan yang diobservasi, yaitu kegiatan rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, dan rapat-rapat khusus yang diselenggarakan dalam rangka pembahasan RUU Migas.

Informan kunci penelitian ini adalah Pimpinan Komisi VII DPRD RI, Pimpinan Badan Legislasi, dan Sekretaris Pimpinan Komisi VII serta Sekretaris Pimpinan Badan Legislasi. Informan lainnya adalah staf dari Kantor kementerian

Hukum dan HAM, anggota Komisi VII dan anggota Badan Legislasi. Pemilihan informan penelitian menggunakan *purposive sampling* berdasarkan kriteria keikutsertaan dalam rapat-rapat komisi maupun rapat gabungan komisi atau pernah mengikuti kegiatan yang terkait dengan perencanaan dan pembahasan RUU Migas. Di samping itu, peneliti juga memilih informan dengan menggunakan teknik judgment sampling, khususnya untuk staf dari Kementerian Hukum dan HAM, staf dari Sekretariat Komisi VII, serta staf dari Sekretariat Badan Legislasi, berdasarkan pertimbangan “kepemilikan” informasi terkait proses perencanaan dan pembahasan RUU Migas.

Sumber data dalam bentuk dokumen terdiri dari: dokumen hasil-hasil rapat komisi dan rapat gabungan komisi yang tersimpan di Sekretariat Komisi VII dan Sekretariat Badan Legislasi, Laporan Pimpinan Badan Legislasi, dokumen RUU Migas, dan dokumen lainnya yang relevan.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui pengamatan atau observasi, wawancara dan penelusuran dokumen (teknik dokumentasi).

Pada proses pengumpulan data, pendekatan manusiawi antara peneliti dan sumber data (informan) menjadi instrumen utama dalam penelitian ini. Dengan menggunakan informan sebagai subyek penelitian maka dalam pengumpulan data mengacu pada anggapan bahwa sumber data dapat memberikan respon berupa tanda, penyesuaian, dan respon terhadap lingkungan.

a. Pengamatan (Observasi)

Dalam penelitian ini peneliti melakukan partisipasi aktif dan pasif, yaitu peneliti datang di tempat kegiatan rapat dan ikut aktif berperan-serta (observasi aktif),

dan menghadiri rapat-rapat tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut (observasi pasif). Observasi ini menjadi lebih mudah karena peneliti juga menjadi anggota DPR Komisi VII. Observasi yang dilakukan tidak berstruktur, karena fokus penelitian yang telah ditentukan sebelumnya masih dimungkinkan berubah. Melalui penggunaan observasi, peneliti memperoleh manfaat, antara lain sebagai berikut: (1) peneliti lebih mampu memahami konteks data dalam keseluruhan situasi organisasi, sehingga dapat diperoleh pandangan yang holistik atau menyeluruh; (2) peneliti memperoleh pengalaman langsung, sehingga peneliti dapat menggunakan pendekatan induktif, jadi tidak dipengaruhi oleh konsep atau pandangan sebelumnya.

Pendekatan induktif membuka kemungkinan melakukan penemuan atau *discovery*, khususnya yang berkaitan dengan proses politik yang terjadi dalam pembahasan RUU Migas; (3) peneliti dapat melihat hal-hal yang kurang atau tidak diamati orang lain, khususnya orang yang berada dalam lingkungan Komisi VII, karena telah dianggap biasa dan karena itu tidak akan terungkap dalam wawancara; (4) peneliti dapat menemukan hal-hal yang sedianya tidak terungkap oleh informan dalam wawancara, karena bersifat sensitif atau ingin ditutupi karena dapat merugikan nama lembaga atau individu, dan sebagainya, misalnya tentang “hubungan antara pemerintah dan pelaku usaha”; (5) peneliti dapat menemukan hal-hal yang di luar persepsi informan, sehingga peneliti memperoleh gambaran yang lebih komperhensif; (6) melalui pengamatan di lapangan, peneliti tidak hanya mengumpulkan data yang kaya, tetapi juga memperoleh kesan-kesan pribadi, dan merasakan suasana situasi sosial yang diteliti, khususnya interaksi antara anggota komisi, anggota Badan Legislasi dan antara para pegawai di lingkungan Sekretariat Komisi VII

dan Sekretariat Badan Legislasi. Obyek observasi dalam penelitian ini adalah:

(a) tempat (*place*), dimana interaksi dalam situasi perencanaan dan pembahasan RUU Migas sedang berlangsung, yaitu ruang rapat, ruang kerja, suasana rapat; (b) *Actor* (pelaku), atau orang-orang yang sedang memainkan peranan tertentu sebagai wakil pemerintah, wakil kelompok bisnis, wakil konstituen; (c) *activity* atau kegiatan yang dilakukan aktor dalam situasi yang sedang berlangsung, antara lain kegiatan bekerja, kegiatan rapat, dan kegiatan pembahasan dan *lobbying* oleh anggota Komisi VII maupun anggota Badan Legislasi.

b. Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)

Wawancara dilakukan untuk mendapatkan data lapangan yang tidak bisa diakses melalui kegiatan observasi. Wawancara ini juga dimaksudkan untuk memperdalam pengetahuan atau pemahaman tentang peristiwa yang diobservasi. Langkah ini ditempuh peneliti untuk menghindari atau meminimalisir kesalahan dalam menginterpretasikan tentang makna simbol-simbol atau kegiatan informan yang berkaitan dengan masalah penelitian.

Dengan menggunakan teknik ini, pengumpulan data lebih mendalam, lengkap, dan akurat, sehingga membantu usaha peneliti untuk menganalisis permasalahan penelitian secara lebih tajam.

Penentuan informan pada penelitian ini sudah dilakukan sejak melakukan observasi, sehingga tidak terjadi salah-pilih. Sementara wawancara mendalam (*indepth interview*) dilakukan terhadap informan untuk memberikan keleluasaan untuk menjelaskan dan menguraikan pendapatnya secara bebas, tidak dibatasi oleh pilihan jawaban sebagaimana pada wawancara terstruktur.

Pada penelitian ini wawancara dilakukan secara mendalam, yaitu wawancara

tidak terstruktur dan mencakup keseluruhan fokus penelitian secara rinci.

Wawancara dimulai dari *key informan*, dan kemudian diteruskan kepada informan lainnya, dengan melakukan triangulasi.

c. Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan dengan cara mengkopi, menscanner, atau memfoto dari dokumen asli, dengan seizin petugas yang berwenang. Data dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah data-data sekunder yang digali dari dokumen-dokumen, yang terdiri dari: hasil-hasil rapat komisi dan rapat gabungan komisi yang tersimpan di Sekretariat Komisi VII dan Sekretariat Badan Legislasi, Laporan Pimpinan Badan Legislasi, dokumen RUU Migas, dan dokumen lainnya yang relevan.

3.6 Keabsahan Data

Pengujian keabsahan data metode penelitian kualitatif meliputi uji: *credibility* (validitas internal), *transferability* (validitas eksternal), *dependability* (reliabilitas), dan *confirmability* (obyektivitas). Sugiono (2013), mengungkapkan bahwa uji kredibilitas data terdiri dari: (1) perpanjangan pengamatan atau masa pengumpulan data (*prolonged engagement*); (2) peningkatan ketekunan dalam observasi (*persistent observation*); (3) triangulasi (*triangulation*) sumber data maupun metode; (4) diskusi dengan teman sejawat (*peer debriefing*), dan (5) *referential adequacy checks*, yaitu proses pengecekan data yang diperoleh oleh peneliti kepada pemberi data. Perpanjangan pengamatan dilakukan karena waktu yang direncanakan semua tidak mencukupi untuk pengumpulan data, karena peneliti menganggap data yang diperlukan masih belum cukup.

Peningkatan ketekunan adalah dalam hal observasi, peneliti melakukan secara

langsung baik saat proses perencanaan maupun proses pembahasan dalam rapat-rapat komisi. Triangulasi terutama dilakukan pada sumber data untuk mengecek apakah ada jawaban yang berbeda dari berbagai sumber atau informan untuk pertanyaan yang sama, juga pengecekan hasil observasi dengan wawancara atau dengan data dokumen yang ada. Diskusi dengan teman sejawat dilakukan terutama dengan teman sejawat satu angkatan dalam program doktor, baik mereka yang telah menyelesaikan studinya maupun yang belum menyelesaikan studinya.

Pengujian *transferability* merupakan validitas eksternal yang menunjukkan derajat ketepatan atau dapat diterapkannya hasil penelitian tersebut, maka peneliti dalam membuat laporannya harus memberikan uraian yang rinci, jelas, sistematis dan dapat dipercaya. Untuk memenuhi standar ini, peneliti menyajikan profil Komisi VII dan Badan Legislasi DPR RI, baik struktur maupun tugas pokok dan fungsinya.

Pengujian *dependability* dilakukan dengan melakukan audit terhadap keseluruhan proses penelitian. Jika peneliti tidak mempunyai dan tidak dapat menunjukkan “jejak aktivitas lapangannya”, maka *dependabilitas* penelitiannya patut diragukan. Dalam praktiknya di lapangan, peneliti menelusuri kembali kesesuaian catatan lapangan (*field notes*) dengan hasil wawancara dengan informan, apakah catatan yang ada sudah sesuai dengan yang dimaksud oleh informan. Demikian pula dengan foto-foto dokumentasi yang disajikan dicek kembali.

Untuk memenuhi kriteria uji *dependability* maka peneliti berusaha untuk menyajikan hasil penelitian ini dengan memperkaya wacana ilmiah serta membandingkan dengan penelitian yang sejenis atau yang relevan dengan fokus

penelitian ini. Langkah yang terakhir menggunakan kriteria kepastian (*confirmability*), dan untuk mewujudkan kepastian atas hasil penelitian ini maka peneliti mendiskusikan dengan promotor dan ko-promotor. Setiap tahap dalam penulisan disertasi atau pun konsep yang dihasilkan dari lapangan dikonsultasikan dengan promotor dan ko-promotor serta para penelaah ahli (Tim Penguji Disertasi). Dengan demikian diperoleh masukan untuk menambah kepastian dari hasil penelitian.

3.7 Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data Model Interaktif dari Miles, Huberman, dan Saldana (2014:31-33), yakni metode analisis yang digunakan untuk proses analisis terhadap data yang diperoleh di lapangan dan bergerak timbal balik secara terus menerus selama penelitian berlangsung. Pada pelaksanaannya, cara yang digunakan adalah dengan memadukan secara interaktif dan sirkuler antara *data collection* (pengumpulan data), *data condensation* (kondensasi data), *data display* (penyajian data), dan selanjutnya menarik kesimpulan dan verifikasi (*drawing/verification*).

Penyajian data merupakan susunan sekumpulan informasi yang memungkinkan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan serta membantu dalam memahami apa yang terjadi dan untuk melakukan sesuatu, termasuk analisis yang lebih mendalam atau mengambil aksi berdasarkan pemahaman. Apabila data yang telah disajikan, diverifikasi dan disimpulkan masih dirasakan masih ada kejanggalan, duplikasi serta ketidaksinkronan antara satu dengan yang lainnya, maka akan kembali dilakukan tahapan kondensasi

data. Dalam penelitian ini data yang disajikan disinkronkan atau disesuaikan dengan masalah penelitian, dan untuk menjamin agar data tersebut koheren maka dirinci dalam fokus penelitian.

Kondensasi data adalah bentuk analisis yang mempertajam, memperhatikan, memfokuskan, membuang, dan mengatur data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat dirumuskan dan diverifikasi.

Kondensasi data mengacu pada proses pemilihan, memfokuskan, menyederhanakan, abstrak, dan/atau mengubah data yang muncul dari catatan lapangan, transkrip wawancara, dokumen, dan bahan-bahan empiris lainnya.

Dengan kondensasi, kita membuat data kuat. Data kondensasi terjadi terus-menerus sepanjang pelaksanaan penelitian lapang. Langkah selanjutnya dari kondensasi data adalah: menulis ringkasan, coding, mengembangkan tema, membuat kategori, dan menulis catatan analisis. Kondensasi data merupakan proses transformasi yang terus dilanjutkan sampai penelitian lapangan berakhir, yaitu laporan akhir selesai ditulis. Oleh karena itu, dalam penelitian ini jika ditemukan kategori-kategori baru di lapangan penelitian maka fokus penelitian akan diubah atau disesuaikan.

Langkah kedua dari kegiatan analisis ini adalah tampilan data. Secara umum, tampilan harus diorganisir dan informasi, harus dikelola sehingga dapat menghasilkan gambaran kesimpulan dan tindakan. Berdasarkan hal tersebut, peneliti dapat memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan, baik dalam hal menganalisis lebih lanjut atau mengambil tindakan berdasarkan pemahaman yang telah diperoleh. Seperti halnya kondensasi data, membuat dan menggunakan tampilan data merupakan kegiatan yang tidak dapat terpisahkan dari analisis dan merupakan bagian dari analisis. Merancang tampilan data,

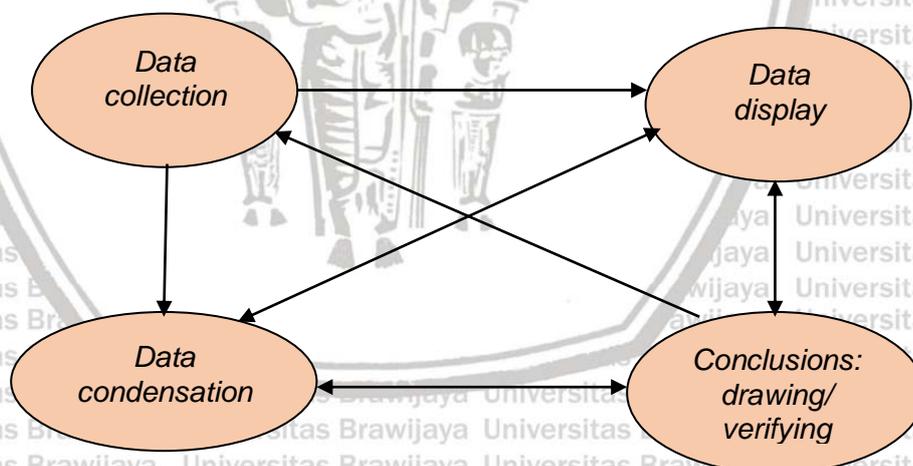
membuat baris dan kolom dari suatu matriks atau tabel untuk data kualitatif, dan memutuskan data mana yang harus dimasukkan kedalam tabel-tabel merupakan kegiatan analisis. Dalam penelitian ini, hasil wawancara yang relevan dengan fokus dipilih untuk disajikan dengan melihat variasi sumber, artinya tidak hanya dari aktor perencana dan pembahas RUU Migas, tetapi juga dari aktor Kemenkumham dan aktor lainnya yang terkait dengan proses politik perumusan RUU Migas. Demikian pula, peneliti telah memilih data sekunder yang relevan yang diperoleh dari dokumen-dokumen laporan laporan rapat-rapat komisi, laporan Badan Legislasi, maupun data sekunder yang telah diolah terlebih dahulu (dipilah dan disederhanakan), sehingga mudah dipahami dalam penyajiannya.

Sirkulasi selanjutnya dari kegiatan analisis ini adalah menggambarkan dan memverifikasi. Mulai dari koleksi data, peneliti kualitatif menafsirkan hal-hal terjadi dengan mencatat pola, menjelaskan, mencari penyebab dan merumuskan proposisi. Kesimpulan akhir mungkin tidak akan muncul hingga pengumpulan data selesai, tergantung pada besarnya ukuran catatan lapangan, pengkodean, penyimpanan, metode yang dipakai, kepiawaian peneliti dan batas waktu yang diperlukan untuk dipenuhi.

Tiga jenis kegiatan analisis dan kegiatan pengumpulan data tersebut merupakan proses siklus interaktif. Peneliti terus bergerak di antara empat kegiatan ini, yaitu selama pengumpulan data dan kemudian dilanjutkan antara kondensasi, menampilkan, dan penarikan kesimpulan/verifikasi pada akhir waktu penelitian. Dari permulaan pengumpulan data, peneliti mencari arti interaksi yang terjadi, mencatat keteraturan penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab-akibat, dan proposisi. Kesimpulan-kesimpulan "final" mungkin tidak

muncul sampai pengumpulan data berakhir, tergantung pada besarnya kumpulan-kumpulan catatan lapangan, pengkodeannya, penyimpanan, dan metode pencarian ulang yang digunakan, ketersediaan waktu peneliti, dan ketersediaan dana. Coding data, misalnya (data kondensasi), membuat ide-ide baru tentang apa yang harus dilakukan sampai ke matriks data (tampilan data). Memasukkan data memerlukan data kondensasi. Sebagaimana pengisian matriks, pembuatan kesimpulan awal, peneliti juga mengambil keputusan, misalnya, untuk menambahkan kolom pada matriks untuk menguji kesimpulan.

Analisis data kualitatif pada intinya adalah terus menerus dan selalu berulang. Pembahasan tentang kondensasi data, tampilan, dan penarikan kesimpulan/verifikasi berturut-turut sebagai langkah analisis data yang saling mengikuti satu sama lain. Model interaktif dalam analisis data ditunjukkan dalam Gambar 3.1 di bawah ini.



Gambar 3.1 **Components of Data Analysis: Interactive Model**

Sumber: Matthew B. Miles, et al., *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Singapore: SAGE Publications Inc., 2014:33.



BAB IV

PROFIL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA (DPR-RI)

4.1 DPR-RI: Dari Masa Kolonial Sampai Masa Reformasi

Sejarah dan dinamika DPRD-RI sebagai perwujudan konsep demokrasi perwakilan, dapat dibagi ke dalam empat periode, yaitu: masa kolonial, masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi. Setiap masa memiliki identitas dan karakteristik sejarah yang unik, sesuai dengan dinamika sosial politik yang terjadi pada masa itu.¹

Masa Kolonial (1918-1945). Pada periode masa ini, lembaga perwakilan ditan dai dengan dibentuknya *Volksraad* (Dewan Rakyat). Walaupun pembentukan *Volksraad* tidaklah murni sebagai sebuah institusi yang mewakili rakyat, karena merupakan bagian dari strategi ketahanan nasional Hindia Belanda. Pemerintah Hindia Belanda, menjelang Perang Duni I, membutuhkan keputusan parlemen untuk menentukan langkah menangkis serangan dari luar. Untuk itu, dalam bulan Mei 1918, pemerintahan Gubernur Jenderal Graaf van Limburg, setelah sebelumnya mendapat restu dari Ratu Wilhelmina, mendirikan *Volksraad*.

Volksraad tidak dapat dikatakan sebagai sebuah lembaga perwakilan atau legislatif, karena lembaga ini tidak memiliki hak angket dan hak menentukan anggaran belanja negara, sebagai hak yang dimiliki oleh sebuah parlemen.

Demikian pula dengan anggota-anggotanya tidak dipilih, tetapi diangkat dari berbagai kelompok dalam masyarakat, dan ketuanya diangkat langsung oleh

¹ Sumber utama tulisan ini adalah buku Blue Print Implementasi Reformasi DPR-RI 2014-2019, Sekjen dan Badan Keahlian DPR-RI, 2017.

Raja Belanda. Anggota *Volksraad* yang berasal dari pribumi Indonesia tidak pernah melebihi lima puluh persen. Walaupun sebagian besar anggota *Volksraad* adalah warga negara Belanda, namun lembaga ini merupakan bagian dari politik etis pemerintah kolonial, sebagai bentuk tanggung jawab moral terhadap kesejahteraan warga di negara koloni. Ricklefs (2009), menyatakan bahwa selain merupakan kebijakan etis, keberadaan *Volksraad* juga telah mendorong lahirnya kelas intelektual pribumi baru, yang kemudian mereka ini memiliki peran dalam proses kemerdekaan Indonesia. Tercatat dalam sejarah, salah seorang anggota *Volksraad* paling berpengaruh dalam membela hak-hak kaum pribumi adalah Mohammad Husni Thamrin.

Keberadaan *Volksraad*, tidak lagi diakui bersamaan dengan berakhirnya penguasaan Belanda pada 8 Maret 1942, dan diganti oleh pemerintahan militer Jepang. Jepang menutup seluruh saluran politik pada masa itu, dan membentuk sebuah badan bernama Tjuo Sangi-in, sebagai sebuah badan perwakilan yang bertugas menjawab pertanyaan Saiko Sikikan (Penguasa Militer Tertinggi) mengenai hal-hal yang terkait dengan upaya pemenangan Perang Asia Timur Raya. Ketika Jepang mulai terdesak dalam Perang Dunia II, mereka kemudian membentuk sebuah badan perwakilan yang bernama Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), yang dalam perjalanannya kemudian diganti dengan nama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

Sesuai dengan amanat UUD yang ditetapkan PPKI, pembentukan lembaga perwakilan yang bersifat sementara diatur dalam aturan peralihan, yaitu Pasal IV yang mengamanatkan bahwa: "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk

menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional". Ketentuan inilah yang dijadikan dasar hukum bagi pembentukan lembaga legislatif. Kemudian PPKI menetapkan ketentuan-ketentuan pokok mengenai Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada tanggal 22 Agustus 1945. Beberapa hari kemudian, tanggal 29 Agustus 1945, terbentuk KNIP sebagai parlemen pertama dalam sejarah negara RI.

Masa Orde Lama (1950-1966). Kedudukan KNIP sebagai lembaga pembantu Presiden tidak memuaskan sebagian anggota KNIP sehingga diusulkan agar dilakukan perubahan tentang pembagian kekuasaan lembaga negara. Usulan ini melahirkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X (eks) tanggal 16 Oktober 1945 yang menetapkan bahwa sebelum terbentuk MPR dan DPR, KNIP disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Juga disetujui bahwa pekerjaan sehari-hari KNIP dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja KNIP. Melalui perubahan fungsi ini, maka KNIP tidak lagi berfungsi sebagai pembantu Presiden, tetapi melaksanakan fungsi legislatif, dan juga sekaligus pemegang kedaulatan rakyat.

Sebagai konsekuensi persetujuan Konferensi Meja Bundar (KMB), terbentuk Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat (DPR-RIS). Berdasarkan konstitusi RIS, Parlemen RIS dibagi menjadi dua kamar, yaitu: Senat dan DPR. Jumlah anggota DPR sebanyak 146 orang yang mewakili negara-negara bagian. Sedangkan Senat RIS berjumlah 32 orang, yaitu dua anggota dari setiap negara bagian. Dalam masa kerjanya yang hanya enam bulan, DPR-RIS yang diketuai Mr. Sartono dari Partai Nasional Indonesia (PNI) berhasil mengesahkan tujuh buah UU. Kemudian diganti DPR Sementara

(DPRS) 1950-1956. DPR-RIS berakhir setelah Pemilu 1955 dan 1956 (Konstituante).

Pada masa Orde Lama, sistem pemerintahan dan ketatanegaraan berubah dari Sistem Presidensial ke Sistem Parlementer. Perubahan ini menyebabkan tingginya fragmentasi politik, dan rata-rata umur kabinet yang terbentuk pada masa itu hanya delapan bulan. Tidak adanya anggota partai politik yang tergabung ke dalam Konstituante untuk merumuskan dasar negara yang baru, telah menyebabkan pembahasan menjadi berlarut-larut. Setelah terpilih pada bulan Desember 1955, Majelis Konstituante tidak menyelenggarakan sidang hingga bulan November 1956, dan hingga tahun 1959, Majelis Konstituante tetap belum bisa merumuskan dasar negara yang baru. Faktor inilah yang mendorong Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, yang mengembalikan bentuk pemerintahan ke Sistem Presidensial.

Masa Orde Baru (1966-1998). Dalam masa ini, lembaga eksekutif (Presiden) memiliki kekuasaan sentral. Keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif seolah-olah hanya menjadi pemberi cak legitimasi bagi eksekutif. Dalam konteks politik, keberadaan lembaga perwakilan tidak banyak mengalami perubahan. Pada masa Orde Baru, prioritas pembangunan lebih ditekankan pada pembangunan ekonomi, sehingga akibatnya pembangunan politik menjadi terabaikan dan pada akhirnya berdampak pada minimnya peran lembaga perwakilan di Indonesia. Dengan alasan perhatian pada pembangunan ekonomi, maka negara membutuhkan situasi stabil, dalam arti tidak boleh ada gejolak politik. Oleh karena itu, peran lembaga perwakilan kurang optimal. Pengawasan yang dilakukan cenderung hanya bersifat formalitas. Stabilitas ekonomi pada

masa ini diikuti oleh Pemilu yang secara reguler dilaksanakan setiap lima tahun sekali (dimulai sejak Tahun 1977). Namun demikian, Pemilu pada masa Orde Baru belum dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraannya karena dilaksanakan bukan oleh sebuah lembaga negara yang tetap, mandiri, dan independen, seperti Komisi Pemilihan Umum yang kita kenal saat ini.

Masa Reformasi (1999-sekarang). Pada masa ini, terjadi amandemen UUD 1945 oleh MPR dan telah mengubah struktur ketatanegaraan. Struktur ini mengarah pada terciptanya mekanisme *check and balances* antarlembaga negara, khususnya antara tiga cabang kekuasaan, yaitu: eksekutif, legislatif dan yudikatif. MPR tidak lagi bertindak sebagai lembaga tertinggi negara yang memberikan mandat kepada Presiden untuk menjalankan jabatan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Perubahan struktur ketatanegaraan ini terlihat dengan semakin tegasnya posisi dan kedudukan masing-masing lembaga negara yang melaksanakan tiga kekuasaan dalam penyelenggaraan negara.

Pada sisi kekuasaan legislatif, terjadi penataan kelembagaan yang ditandai oleh adanya penegasan bahwa DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selain itu, terdapat penegasan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan yang seluruh anggotanya dipilih langsung oleh rakyat. Tidak ada lagi anggota yang diangkat atau ditunjuk mewakili utusan golongan atau utusan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas, sehingga peran DPR menjadi semakin penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Pada masa ini juga terbentuk lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat untuk mewakili

daerah. Setiap Provinsi diwakili oleh empat orang anggota DPD. Dalam Pemilu 2014, terpilih 132 anggota DPD yang terbagi ke dalam empat komite, dan tujuh alat kelengkapan (Panitia Perancang Undang-Undang; Panitia Urusan Rumah Tangga; Badan Kehormatan; Badan Kerjasama Parlemen; Badan pengembangan Kapasitas Kelembagaan; Badan Akuntabilitas Publik; dan Panitia Musyawarah).

Secara rinci, periodeisasi DPR sejak masa Orde Lama hingga masa Orde Reformasi, disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4.1 Periode Dewan Perwakilan Rakyat

No.	Nama	Periode
1.	Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP)	29 Agts. 1945-15 Feb.1950
2.	DPR dan Senat Republik Indonesia	15 Feb.1950-26 Maret 1956
3.	DPR Sementara (DPRS)	16 Agts.1950-26 Maret 1956
4.	DPR Hasil Pemilu Pertama	26 Maret 1956-22 Juli 1959
5.	DPR Setelah Dekrit Presiden	22 Juli 1959-26 Juni 1960
6.	DPR Gotong Royong (DPR-GR)	26 Juni 1960-15 Nov.1965
7.	DPR-GR (minus PKI)	15 Nov.1965-19 Nov.1966
8.	DPR-GR Orde Baru	19 Nov.1966-28 Okt.1971
9.	DPR Hasil Pemilu ke-2	28 Okt.1971 - 1 Okt.1977
10.	DPR Hasil Pemilu ke-3	1 Okt.1977 - 1 Okt.1982
11.	DPR Hasil Pemilu ke-4	1 Okt.1982 - 1 Okt.1987
12.	DPR Hasil Pemilu ke-5	1 Okt.1987 - 1 Okt.1992
13.	DPR Hasil Pemilu ke-6	1 Okt.1992 - 1 Okt.1997
14.	DPR Hasil Pemilu ke-7	1 Okt.1997 - 1 Okt.1999
15.	DPR Hasil Pemilu ke-8	1 Okt.1999 - 1 Okt.2004
16.	DPR Hasil Pemilu ke-9	1 Okt.2004 - 1 Okt.2009
17.	DPR Hasil Pemilu ke-10	1 Okt.2009 - 1 Okt.2014
18.	DPR Hasil Pemilu ke-11	1 Okt.2014 - 1 Okt.2019

Sumber: Buku Blue Print Implementasi Reformasi DPR-RI 2014-2019, Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR-RI, Jakarta, 2017, h.14-15.

4.2 Visi, Misi, Tujuan, Sasaran dan Strategi

Deskripsi di bawah ini disajikan dengan mengacu pada Rencana Strategis DPR-RI Tahun 2015-2019.

4.2.1 Visi

Penetapan visi DPR-RI mengacu pada UU No.17 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, agar terdapat konsistensi dengan perencanaan eksternal. Di samping itu, ada dua alasan yang mendasar, *pertama*, undang-undang tersebut merupakan arah operasional bagi produk-produk yang dihasilkan dari fungsi-fungsi DPR; dan *kedua*, arah operasional bagi pembangunan DPR-RI sebagai sebuah lembaga.

Untuk mendukung rencana pembangunan jangka panjang tersebut, maka ditetapkan visi DPR-RI untuk Rencana Strategis 2015-2019 adalah:

“Terwujudnya DPR-RI sebagai lembaga perwakilan yang modern, berwibawa dan kredibel”.

Lembaga perwakilan modern mempunyai makna bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, DPR-RI menginginkan adanya transparansi yang didukung oleh teknologi informasi dan pembukaan ruang partisipasi publik serta mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat. *Lembaga perwakilan yang berwibawa* mempunyai makna bahwa DPR-RI menginginkan perilaku yang berpengaruh positif terhadap semua pihak dan disegani, baik di dalam maupun di luar negeri. Dengan demikian, DPR-RI diharapkan dapat menjadi pusat pembelajaran dan pengetahuan serta menjadi *center point* demokrasi bagi bangsa Indonesia. Adapun *lembaga perwakilan yang kredibel* mempunyai makna bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPR-RI mengedepankan kualitas yang didukung dengan kapabilitas sehingga akan menimbulkan kepercayaan dari masyarakat sebagai pihak yang direpresentasikan.

4.2.2 Misi

Sebagai bagian dari misi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025m yaitu mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum dengan memantapkan kelembagaan demokrasi yang lebih kukuh, maka Misi DPR-RI, dirumuskan sebagai berikut:

- (1) menyelenggarakan fungsi DPR-RI untuk mendukung pembangunan nasional dalam kerangka representasi rakyat; dan
- (2) memperkuat kelembagaan DPR-RI sebagai penyeimbang pemerintah.

Mewujudkan penyelenggaran fungsi DPR-RI untuk pembangunan nasional adalah membangun dan memperkuat tata kelola dalam pembentukan undang-undang, meningkatkan akuntabilitas dan ketepatan alokasi anggaran negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan membangun keterbukaan dan akses bagi masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan undang-undang, kebijakan pemerintah, dan penggunaan keuangan negara sehingga DPR-RI menjadi kredibel di mata masyarakat, pemerintah, lembaga negara lainnya, dan dunia internasional.

Mewujudkan kelembagaan DPR-RI sebagai penyeimbang pemerintah adalah membangun lembaga perwakilan yang kuat sebagai penyeimbang pemerintah melalui pembentukan tata kelola DPR-RI berdasarkan praktek terbaik serta didukung oleh pola dukungan administrasi, teknis dan keahlian dari unsur penunjangnya, sehingga DPR-RI menjadi kredibel di mata masyarakat, pemerintah, lembaga negara lainnya, dan dunia internasional.

4.2.3 Tujuan

Berdasarkan pada visi dan misi, serta tujuan dan sasaran pembangunan nasional jangka panjang, maka DPR-RI memrumuskan dua tujuan pokok, yaitu:

(a) mewujudkan penyelenggaraan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan yang mendukung pembangunan; dan (b) mewujudkan kelembagaan DPR-RI yang kuat yang diiringi dukungan administratif, teknis, dan keahlian unsur penunjang yang profesional.

(a) *Mewujudkan penyelenggaraan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan yang mendukung pembangunan.*

DPR-RI memiliki tiga fungsi pokok, yaitu legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini sangat penting dalam menentukan kinerja DPR-RI. Fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR-RI akan berpengaruh sangat besar dalam pembuatan undang-undang. Selanjutnya undang-undang yang dibuat dan disetujui oleh DPR-RI dan Presiden akan bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, undang-undang tersebut akan menentukan nasib pembangunan bangsa Indonesia atau pembangunan nasional akan dipengaruhi oleh undang-undang yang mengatur tatanan kehidupan masyarakat.

Setelah penetapan undang-undang, maka selanjutnya dibutuhkan biaya untuk mengimplementasikan undang-undang tersebut. Oleh karena itu, tugas selanjutnya dari DPR-RI adalah menyusun anggaran negara. DPR-RI bersama Presiden menyusun anggaran dalam APBN yang akan dijadikan UU tentang APBN. APBN tersebut akan bersentuhan langsung dengan pembangunan negara, sehingga menjadi motor bagi kegiatan pembangunan. Melalui APBN setiap kementerian/lembaga negara memperoleh alokasi anggaran untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan bidang kerjanya masing-masing.

Fungsi yang ketiga adalah fungsi pengawasan yang ditujukan untuk mengontrol apakah undang-undang dan semua kebijakan yang dikeluarkan pemerintah telah berjalan sesuai dengan substansi kebijakan tersebut, serta apakah penggunaan anggaran telah digunakan sesuai peruntukan. Untuk menjalankan fungsi ini, DPR-RI mempunyai tiga hak khusus yang dapat digunakan, yaitu: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Melalui penggunaan ketiga hak khusus tersebut anggota DPR-RI dapat mengontrol implementasi semua kebijakan pemerintah.

(b) *Mewujudkan kelembagaan DPR-RI yang kuat yang diiringi dukungan administratif, teknis, dan keahlian unsur penunjang yang profesional.*

Keberadaan DPR-RI sebagai lembaga perwakilan dipengaruhi oleh dua unsur utama, yaitu: pertama, DPR-RI sebagai lembaga yang terdiri dari anggota DPR-RI, AKD, dan Fraksi. Kedua, unsur pendukung yang memberikan dukungan teknis, administrasi dan keahlian. DPR-RI sebagai lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya perlu didukung oleh tata kelola parlemen yang baik atau praktik terbaik dalam penyelenggaraan parlemen.

Keberhasilan atau kegagalan DPR-RI sebagai suatu lembaga ditentukan oleh peran dari AKD dan/atau oleh setiap anggota DPR-RI dalam melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangannya. Untuk itu, DPR-RI perlu didukung oleh AKD yang berkinerja tinggi dan disertai dengan perilaku anggota DPR-RI yang berintegritas.

4.2.4 Sasaran

Untuk mencapai tujuan pokok yang telah ditetapkan tersebut, ditetapkan empat sasaran yang merupakan penjabaran dari tujuan yang lebih spesifik dan

terukur sebagai upaya mencapai tujuan dan mewujudkan visi dan misi DPR-RI.

Keempat sasaran tersebut dijelaskan dalam deskripsi di bawah ini.

- (1) Menghasilkan produk legislasi, anggaran dan pengawasan yang mendukung proses pembangunan jangka menengah dan jangka panjang.

Sasaran ini merupakan perwujudan dari tujuan pertama, sebagai proses akhir dari penyelenggaraan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, yaitu terbentuknya produk legislasi (UU, APBN, dan produk pengawasan berupa pelaksanaan hak-hak DPR) yang harus mendukung pembangunan, baik pembangunan jangka pendek, menengah maupun jangka panjang.

- (2) Mewujudkan kelembagaan DPR-RI yang kuat.

Untuk menghasilkan produk legislasi, anggaran dan pengawasan, DPR-RI harus didukung oleh elemen kelembagaan yang kuat, yaitu: anggota DPR-RI yang berintegritas, mekanisme kerja yang efektif dan efisien, serta independensi dalam pengelolaan berbagai sumberdaya kelembagaan DPR-RI dan peningkatan peran dalam diplomasi internasional.

- (3) Mewujudkan Sekretariat Jenderal yang profesional.

Sasaran ini merupakan perwujudan dari cara mencapai tujuan kedua, yaitu mewujudkan kelembagaan DPR-RI yang kuat. Oleh karena itu DPR-RI, harus didukung oleh unsur penunjang yang kuat. Penguatan unsur penunjang tersebut dilakukan melalui penguatan atas dinamisasi dan pengembangan peran Setjen DPR-RI, dari paradigma pendukung menjadi paradigma profesionalitas. Profesionalitas ditunjukkan oleh kompetensi, efisiensi dan keefektifan, dan akuntabilitas sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

- (4) Mengoptimalkan dukungan keahlian.

Sasaran ini merupakan perwujudan dari pencapaian tujuan kedua, yaitu penguatan kelembagaan. Untuk menghasilkan produk yang berkualitas dari proses legislasi, anggaran dan pengawasan, maka DPR-RI membutuhkan dukungan keahlian yang optimal. Salah satu bentuk optimalisasi dukungan keahlian dilakukan melalui pembentukan Badan Keahlian (BK) DPR-RI, sebagaimana diatur dalam UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 413, Ayat (2) yang menyatakan bahwa: “Untuk mendukung pelaksanaan tugas DPR-RI, dibentuk Badan Keahlian yang ditetapkan melalui Peraturan DPR-RI setelah dikonsultasikan dengan Pemerintah”; dan Pasal 392 Ayat (3), yang menyebutkan: “Badan Keahlian secara fungsional bertanggungjawab kepada DPR-RI dan secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Jenderal DPR-RI”.

4.2.5 Strategi

Untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, dalam Renstra DPR-RI 2015-2019 ditetapkan empat strategi utama, sebagaimana yang disajikan dalam uraian di bawah ini.

- (1) Peningkatan kualitas produk-produk DPR-RI, yang dilakukan melalui: (a) pembentukan UU yang menjamin pencapaian masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia yang bermartabat, makmur dan sejahtera, demokratis, merata dan berkeadilan, aman dan damai, asri dan lestari, negara kepulauan yang mandiri, serta berpengaruh di dunia internasional; (b) pengalokasian APBN yang berpihak kepada rakyat (*pro poor*), berorientasi pada pertumbuhan ekonomi (*pro growth*), penciptaan lapangan kerja (*pro job*), dan berwawasan lingkungan (*pro environment*); dan (c) pengawasan atas

pelaksanaan UU, keuangan negara, dan kebijakan pemerintah yang efektif dan efisien.

(2) Penguatan kelembagaan DPR-RI, melalui: (a) kajian dan perumusan mekanisme kerja DPR-RI yang efisien dan efektif; (b) perwujudan anggota DPR-RI yang berintegritas; dan (c) perwujudan DPR-RI yang berperan di dunia internasional.

(3) Meningkatkan dukungan administrasi dan teknis terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas DPR-RI, melalui: (a) pelayanan persidangan pimpinan dan Bamus yang prima; (b) pelayanan persidangan MKD, BURT, dan BKSAP yang prima; (c) kajian dan perumusan kebijakan yang berkualitas; (d) penataan organisasi yang andal; (e) pemutakhiran sistem administrasi keanggotaan dan kepegawaian; (f) pembentukan SDM yang kompeten; (g) pengelolaan anggaran yang optimal; (h) peningkatan pemahaman masyarakat yang obyektif terhadap DPR-RI; (i) peningkatan kepuasan DPR-RI atas pelayanan Setjen DPR-RI; (j) perwujudan tata kelola kehumasan yang kredibel; (k) perwujudan TI dan komunikasi yang terintegrasi; (l) pengelolaan sarana dan prasarana yang efektif dan efisien; dan (m) penyediaan gedung perkantoran yang representatif.

(4) Meningkatkan dukungan substansial pada produk legislasi, anggaran dan pengawasan, yang dilakukan melalui: (a) pencapaian pelaksanaan reformasi birokrasi Badan Keahlian DPR-RI; (b) peningkatan kepuasan DPR-RI atas pelayanan Badan Keahlian DPR-RI; (c) penyediaan naskah akademis dan draft RUU yang sesuai dengan standar dan substansial; (d) penyediaan analisis RAPBN dan isu APBN yang akurat; (e) penyediaan analisis

akuntabilitas keuangan negara yang akurat; dan (f) penyediaan kajian dan analisis substansi legislasi, anggaran dan pengawasan yang aplikatif.

4.3 Tugas dan Wewenang DPR-RI

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa DPR-RI memiliki tiga fungsi, yaitu: legislasi, anggaran dan fungsi pengawasan. Adapun tugas dan wewenang DPR-RI terkait dengan ketiga fungsi tersebut, disajikan dalam uraian di bawah ini.

(1) Tugas dan wewenang yang terkait dengan fungsi legislasi, adalah:

- a. menyusun program legislasi nasional (Prolegnas);
- b. menyusun dan membahas rancangan undang-undang (RUU);
- c. menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah);
- d. membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden dan/atau DPD;
- e. menetapkan UU bersama dengan Presiden;
- f. menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU.

(2) Tugas dan wewenang yang terkait dengan fungsi anggaran, adalah:

- a. memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden);
- b. memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama;

c. menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;

d. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

(3) Tugas dan wewenang yang terkait dengan fungsi pengawasan, adalah:

a. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah;

b. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama).

(4) Tugas dan wewenang DPR lainnya, antara lain:

a. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat;

b. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk: (i) menyatakan perang ataupun membuat perdamaian dengan negara lain; (ii) mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial;

c. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal: (i) pemberian amnesti dan abolisi; (ii) mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;

d. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

e. memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon Hakim Agung yang akan ditetapkan menjadi Hakim Agung oleh Presiden;

- f. memilih tiga orang Hakim Konstitusi untuk selanjutnya diajukan kepada Presiden.

4.4 Alat Kelengkapan Dewan

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, DPR-RI membantu alat kelengkapan dewan (AKD). Berdasarkan UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sebagaimana yang telah diubah dengan UU No.42 Tahun 2014, DPR-RI memiliki delapan belas alat kelengkapan yang bersifat tetap, yaitu: (1) Pimpinan DPR; (2) Badan Musyawarah (Bamus); (3-13) Komisi I sampai dengan Komisi XI; (14) Badan Legislasi (Baleg); (15) Badan Anggaran (Banggar); (16) Badan Kerjasama Antar-Parlemen; (17) Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD); (18) Badan Urusan Rumah Tangga. Di samping itu, DPR-RI juga dapat membentuk alat kelengkapan yang bersifat sementara (*ad hoc*), misalnya Panitia Khusus (Pansus).

(1) Pimpinan Dewan

Mempunyai tugas yang bersifat umum dan mencakup semua bidang koordinasi. Pimpinan Dewan dibantu oleh empat Wakil Pimpinan Dewan, yang terdiri dari: (a) Wakil Ketua Bidang Politik dan Keamanan (Korpolkam), dengan ruang lingkup tugas: Komisi I, Komisi II dan Komisi III; Badan Kerjasama Antar Parlemen, dan Badan Legislasi; (b) Wakil Ketua Bidang Industri dan Pembangunan (Korinbang), yang membidangi tugas Komisi IV, Komisi V, Komisi VI dan Komisi VII; (c) Wakil Ketua Bidang Ekonomi dan Keuangan (Korekku), dengan lingkup tugas: Komisi XI dan Badan Anggaran; dan (d) Wakil Ketua Bidang Kesejahteraan Rakyat (Korkesra), dengan

bidang tugas: Komisi VIII, Komisi IX, Komisi X dan Mahkamah Kehormatan Dewan.

(2) Badan Musyawarah (Bamus)

DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Bamus pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Bamus berjumlah paling banyak 1/10 (satu per sepuluh) dari jumlah anggota berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi yang ditetapkan oleh Rapat Paripurna. Ketua dan/atau Sekretaris Fraksi karena jabatannya menjadi anggota Bamus. Pimpinan DPR karena jabatannya juga sebagai pimpinan Bamus dan dalam hal ini Pimpinan DPR tidak merangkap sebagai anggota dan tidak mewakili fraksi.

Adapun tugas Bamus adalah sebagai berikut:

- (a) menetapkan agenda DPR untuk satu tahun sidang, satu masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian RUU, dengan tidak mengurangi kewenangan Rapat Paripurna untuk mengubahnya;
- (b) memberikan pendapat kepada Pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;
- (c) meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan atau penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- (d) mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan Pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR;

- (e) menentukan penanganan suatu RUU atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR;
- (f) mengusulkan kepada Rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada masa keanggotaan DPR; dan
- (g) melaksanakan tugas lainnya yang diserahkan oleh Rapat Paripurna kepada Bamus.

(3) Komisi DPR

Susunan dan keanggotaan komisi ditetapkan oleh DPR dalam Rapat Paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Setiap anggota, kecuali Pimpinan MPR dan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi.

Jumlah komisi, pasangan kerja komisi dan ruang lingkup tugas komisi diatur lebih lanjut dengan Keputusan DPR yang didasarkan pada institusi Pemerintah, baik lembaga kementerian negara maupun lembaga non-kementerian, dan sekretariat lembaga negara, dengan mempertimbangkan keefektifan tugas DPRD.

Tugas komisi dalam pembentukan UU adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan RUU yang termasuk ke dalam ruang lingkup tugasnya.

Tugas komisi dalam bidang anggaran, antara lain: (a) mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan RAPBN yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah; dan (b) mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan RAPBN

yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah.

Tugas komisi dalam bidang pengawasan, antara lain: (a) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya; (b) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya; (c) melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah; dan (d) membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.

Komisi dalam melaksanakan tugasnya dapat mengadakan Rapat Kerja dengan Presiden, yang dapat diwakili oleh Menteri, mengadakan Rapat Dengar Pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya, mengadakan Rapat Dengar pendapat Umum, dan mengadakan kunjungan kerja dalam masa reses.

(4) Badan Legislasi (Baleg)

Badan Legislasi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

(5) Badan Anggaran (Banggar)

Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun

sidang. Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran terdiri atas anggota dari tiap-tiap komisi yang dipilih oleh komisi dengan memperhatikan perimbangan jumlah anggota dan usulan fraksi.

(6) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen

Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, yang selanjutnya disingkat BKSAP, dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BKSAP pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BKSAP ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

(7) Mahkamah Kehormatan Dewan

Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Kehormatan berjumlah 17 (tujuh belas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

(8) Badan Urusan Rumah Tangga

Badan Urusan Rumah Tangga (disingkat BURT) dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BURT pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BURT ditetapkan dalam rapat



paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

(9) Panitia Khusus

Panitia khusus dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan panitia khusus berdasarkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Jumlah anggota panitia khusus ditetapkan oleh rapat paripurna paling banyak 30 (tiga puluh) orang.

Pimpinan panitia khusus merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan panitia khusus terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan jumlah panitia khusus yang ada serta keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan panitia khusus sebagaimana dilakukan dalam rapat panitia khusus yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan panitia khusus.

Panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Panitia khusus bertanggung jawab kepada DPR. Panitia khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai.

Rapat paripurna menetapkan tindak lanjut hasil kerja panitia khusus.

(10) Sekretariat Jenderal

Sekretariat Jenderal DPR-RI merupakan unsur penunjang DPR, yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden atas usul Pimpinan DPR. Sekretariat Jenderal DPR RI personelnya terdiri atas Pegawai Negeri Sipil. Susunan organisasi dan tata kerja Sekretaris Jenderal ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Sekretaris Jenderal dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal dan beberapa Deputi Sekretaris Jenderal yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR.

DPR dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan, dan dalam melaksanakan tugasnya Sekretariat Jenderal dapat membentuk Tim Asistensi.

(11) Badan Keahlian

Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan aparatur pemerintah yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya bertanggung jawab kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan secara administratif berada di bawah Sekretariat Jenderal.

4.5 Profil Anggota DPR-RI

4.5.1 Komposisi Berdasarkan Partai Politik

Jumlah anggota DPR-RI periode 2014-2019 sebanyak 560 orang yang berasal dari 10 partai politik, yaitu: (1) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP); (2) Partai Golongan Karya (Golkar); (3) Partai Gerakan Indonesia Raya

(Gerindra); (4) Partai Demokrat; (5) Partai Amanat Nasional (PAN); (6) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB); (7) Partai Keadilan Sejahtera (PKS); (8) Partai Persatuan Pembangunan (PPP); (9) Partai Nasional Demokrat (Nasdem); dan (10) Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Berikut ini disajikan data perolehan kursi di DPR-RI berdasarkan partai politik dan perbandingan dengan periode Pemilu sebelumnya (2009-2014).

Tabel 4.2 Perolehan Kursi DPR-RI Berdasarkan Partai Politik Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Nama Partai	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	PDIP	94	16,79	109	19,46
02.	Golkar	106	18,93	91	16,25
03.	Gerindra	26	4,64	73	13,04
04.	Demokrat	148	26,43	61	10,89
05.	PAN	46	8,21	49	8,75
06.	PKB	28	5,00	47	8,39
07.	PKS	57	10,18	40	7,14
08.	PPP	38	6,79	39	6,96
09.	Nasdem	0	0,00	35	6,25
10.	Hanura	17	3,04	16	2,86
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.

Perolehan jumlah kursi masing-masing partai dari satu periode Pemilu ke periode Pemilu berikutnya juga mempengaruhi dinamika politik yang terjadi di DPR-RI. Jika pada periode 2009-2014 Partai Demokrat sangat dominan, maka pada periode berikutnya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang dominan.

4.5.2 Representasi Perempuan

Pada periode 2014-2019 jumlah perempuan yang menjadi anggota dewan berjumlah 97 orang atau 17,32 persen dari total anggota dewan.

Representasi tersebut menurun jika dibandingkan periode sebelumnya yang

mencapai 18,40 persen atau 103 orang. Penurunan tingkat representasi tersebut perlu dicermati, karena sejak Pemilu 2004 telah ada upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif melalui pengaturan kuota 30 persen untuk perempuan, sesuai dengan undang-undang Pemilu. Namun demikian, jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia, representasi perempuan dalam lembaga perwakilan tersebut masih relatif rendah.

Tabel 4.3 Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Jenis Kelamin Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Jenis Kelamin	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	Perempuan	103	18,39	97	17,32
02.	Laki-laki	457	81,61	463	82,68
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.

4.5.3 Usia

Anggota DPR-RI periode 2014-2019 yang memiliki usia di atas 50 tahun sebanyak 240 orang atau 42,86 persen. Artinya, sebagian besar anggota dewan atau 320 orang (57,14%) periode tersebut berda dalam kelompok usia produktif (di bawah 50 tahun).

Tabel 4.4 Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Usia Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Usia	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	Di atas 50 tahun	213	38,00	240	42,86
02.	Di bawah 50 tahun	347	62,00	320	57,14
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.

4.5.4 Pendidikan

Jika dilihat dari tingkat pendidikan, sebagian besar anggota dewan periode 2014-2015 adalah lulusan perguruan tinggi (87,14%) yang terdiri atas:

lulusan pascasarjana sebanyak 43,75 persen; lulusan sarjana sebanyak 42,14 persen; dan 1,25 persen lulusan diploma. Sisanya adalah lulusan SLTA sebanyak 12,86 persen.

Tabel 4.5 Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Tingkat Pendidikan Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Tingkat Pendidikan	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	Pascasarjana	239	42,68	245	43,75
02.	Sarjana	268	47,86	236	42,14
03.	Diploma	13	2,32	7	1,25
04.	SLTA	33	5,89	71	12,68
05.	Lainnya	7	1,25	1	0,18
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.

4.5.5 Pekerjaan

Sebagian besar anggota DPR-RI periode 2014-2019 bekerja di sektor swasta (58,04%), dan sebagian yang lain merupakan anggota DPR-RI periode sebelumnya yang terpilih kembali (23,21%). Adapun rinciannya disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4.6 Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Jenis Pekerjaan Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Jenis Pekerjaan	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	Anggota DPR/DPD/ DPRD	153	27,32	130	23,21
02.	Swasta	266	47,50	325	58,04
03.	Birokrat/PNS/BUMN/BUMD	36	6,43	35	6,25
04.	Akademisi	38	6,79	40	7,14
05.	Seniman	7	1,25	8	1,43
06.	Lain-lain	60	10,71	22	3,93
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.



BAB V

HASIL PENELITIAN

5.1 Proses Politik Penyusunan UU Migas di DPR RI

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari proses politik yang terjadi di dalam proses perumusannya dan juga dalam implementasinya, karena kebijakan --- termasuk proses perumusannya --- merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, proses penyusunan Undang-undang beserta tahapan-tahapannya merupakan suatu proses politik, dan dengan demikian fokus penelitian untuk proses politik dalam penyusunan UU Migas disajikan dan dibahas dari proses perencanaan, penyusunan, dan pembahasannya.

Proses penyusunan Undang-Undang memiliki acuan kebijakan, yaitu Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Selain itu, proses penyusunan undang-undang yang diajukan oleh Presiden juga diatur dengan 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 (Perpres No. 68/2005). Perpres ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 24 UU PPP.

Pada dasarnya proses pembuatan UU setelah berlakunya UU PPP terbagi menjadi beberapa tahapan, yaitu perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan

penyebarluasan (Ketentuan Umum angka 1 UU PPP). Hal ini sesuai dengan yang dikatakan informan penelitian ini, AT, sebagai berikut:

“..... sebenarnya proses pembuatan RUU ataupun UU sudah ada aturannya. Semua sudah diatur dalam Ketentuan Umum angka 1 UU PPP, dimana dalam penyusunannya dibagi dalam beberapa tahapan, yaitu perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.... selain itu juga sejak tahun 2000, DPR dan Pemerintah telah menuangkan indikator program mereka dalam apa yang disebut dengan Program Pembangunan Nasional (Undang-undang NO. 25 tahun 2000). Di dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) itu terdapat indikator pembangunan bidang hukum, salah satu indikatornya adalah ditetapkannya sekitar 120 butir peraturan perundang-undangan. (Wawancara, 23 April 2017).

Secara umum proses tersusunnya sebuah UU melewati proses politik yang panjang sebagaimana dijelaskan di atas. Sejak tahun 2000, DPR dan Pemerintah telah menuangkan indikator program mereka dalam apa yang disebut dengan Program Pembangunan Nasional (Undang-undang No. 25 tahun 2000). Di dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) itu terdapat indikator pembangunan bidang hukum, salah satu indikatornya adalah ditetapkannya sekitar 120 butir peraturan perundang-undangan. Dari butir-butir Propenas tersebut disusun apa yang disebut dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang di dalamnya terdapat kurang lebih 200 undang-undang yang rencananya akan diselesaikan dalam lima tahun. Kemudian dari Prolegnas dibuat prioritas tahunan RUU yang akan dibahas oleh Pemerintah dan DPR, yang disebut Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta).

Prolegnas sendiri disusun melalui koordinasi antara DPR yang diwakili Badan Legislasi dan Pemerintah yang diwakili oleh Bappenas. Kemudian proses pembahasannya sama dengan proses pembahasan undang-undang, hanya saja melibatkan seluruh perwakilan Komisi yang ada di DPR. Penyusunan Repeta dilakukan oleh Pemerintah (yang diwakili oleh Menteri Kehakiman dan HAM) dan

Badan Legislasi setelah mendapatkan masukan dari Fraksi dan Komisi serta dari Sekretariat Jenderal. Informan penelitian ini, AT, menyatakan sebagai berikut:

“Kita mengenal yang disebut sebagai Propenas atau Program Legislasi Nasional di mana di dalamnya terdapat kurang lebih 200 undang-undang yang rencananya akan diselesaikan dalam lima tahun. Kemudian dari Prolegnas dibuat prioritas tahunan RUU yang akan dibahas oleh Pemerintah dan DPR, yang disebut Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta). Sedangkan Prolegnas disusun melalui koordinasi antara DPR yang diwakili Badan Legislasi dan Pemerintah yang diwakili oleh Bappenas. Kemudian proses pembahasannya sama dengan proses pembahasan undang-undang, hanya saja melibatkan seluruh perwakilan Komisi yang ada di DPR Penyusunan Repeta dilakukan oleh Pemerintah (yang diwakili oleh Menteri Kehakiman dan HAM) dan Badan Legislasi setelah mendapatkan masukan dari Fraksi dan Komisi serta dari Sekretariat Jenderal”. (Wawancara, 23 April 2017)

Hasil wawancara tersebut menunjukkan peran dari Komisi dan Baleg dalam proses penyusunan RUU di DPR. Sehubungan dengan pembentukan Komis dan tugas-tugas Komisi, informan penelitian ini (GIP, dari Komisi VII), menyatakan sebagai berikut:

Susunan dan keanggotaan Komisi ditetapkan oleh DPR dalam Rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan Tahun Sidang. Setiap Anggota, kecuali Pimpinan MPR dan DPR, harus menjadi anggota salah satu Komisi.

Jumlah Komisi, Pasangan Kerja Komisi dan Ruang Lingkup Tugas Komisi diatur lebih lanjut dengan Keputusan DPR yang didasarkan pada institusi pemerintah, baik lembaga kementerian negara maupun lembaga non-kementerian, dan sekretariat lembaga negara, dengan mempertimbangkan keefektifan tugas DPR. (Wawancara, Oktober 2017).

Sedangkan yang berkenaan dengan tugas Komisi, informan lebih lanjut menyatakan sebagai berikut:

Tugas Komisi dalam penyusunan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya. (Wawancara, Oktober, 2017).

Adapun yang berkaitan dengan Badan Legislasi (Baleg), informan lainnya yang juga anggota DPR-RI, SAA, menyatakan sebagai berikut:

Badan Legislasi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR, permulaan tahun sidang dan setiap masa sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi paling banyak 2 (dua) kali jumlah anggota Komisi, yang mencerminkan Fraksi dan Komisi. Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas satu orang ketua dan paling banyak empat orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan Fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. (Wawancara, Oktober 2017).

Adapun yang berkenaan dengan tugas Badan Legislasi, dari penelusuran data dokumen, dan juga hasil wawancara, dapat diringkas sebagai berikut:

- (a) menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;
- (b) mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan Prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah dan DPD;
- (c) melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, Komisi, atau gabungan Komisi, sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- (d) memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, Komisi, atau gabungan Komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;

- (e) melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- (f) melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang
- (g) menyusun, melakukan evaluasi, dan menyempurnakan peraturan DPR;
- (h) mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan Komisi dan/atau panitia khusus;
- (i) Melakukan sosialisasi Prolegnas; dan
- (j) membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Selanjutnya dalam menyusun Draft RUU, Komisi DPR-RI, menggunakan beberapa kriteria yang akan dimasukkan dalam Repeta: (1) diperintahkan langsung oleh undang-undang; (2) ditetapkan oleh Ketetapan MPR; (3) terkait dengan perekonomian nasional; dan (4) terkait dengan perlindungan terhadap kehidupan ekonomi dan sosial. Untuk merespon kondisi sosial yang terjadi di masyarakat, ada batas toleransi 10-20 persen untuk membahas RUU di luar yang ditetapkan dalam Repeta. Pengajuan suatu RUU oleh DPR ataupun Pemerintah selanjutnya berpedoman pada Repeta tersebut.

Proses politik tersebut terjadi karena banyaknya tarik menarik kepentingan dalam penyusunannya. Misalnya saja Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 pada tanggal 21 Desember 2004, telah membatalkan Pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1), serta Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, karena bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945), sehingga pasal-pasal yang dibatalkan tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Terakhir MK juga mengeluarkan putusan terhadap uji materiel UU Nomor 2 Tahun 2001 tentang Migas, yakni Melalui Putusan No. 36/PUU-X/2012. MK antara lain membatalkan Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 41 ayat (2), Pasal 44, Pasal 45, Pasal 48 (1), Pasal 59 huruf a, Pasal 61, Pasal 63 UU Migas. Mahkamah Konstitusi juga membatalkan frasa —dengan Badan Pelaksana dalam Pasal 11 ayat (1), frasa —melalui Badan Pelaksana dalam Pasal 20 ayat (3), frasa — berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan dalam Pasal 21 ayat (1), frasa — Badan Pelaksana dan dalam Pasal 49 dari UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan oleh SY (informan adalah Anggota Komisi), sebaai berikut:

“... penyusunan RUU dan UU Migas bisa dikatakan sebagai proses politik karena memang sangat alot karen terjadi banyaknya tarik menarik kepentingan dalam penyusunannya. Sudah berkali-kali UU Migas ini direvisi dan masuk ruang sidang Mahkamah Konstitusi. Telah banyak ketentuan yang dibatalkan dan direvisi oleh MK. Namun, revisinya tak kunjung selesai. Padahal, sejak tahun 2010 UU Migas selalu masuk prioritas dalam program legislasi nasional. Saya pribadi mengakui proses revisi UU Migas memang cukup alot karena beberapa hal yang mempengaruhi alotnya pembahasan RUU yang satu ini, di antaranya migas sebagai sumberdaya alam strategis tidak terbarukan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, menurutnya, harus dicari formulasi aturan agar pengelolaannya bisa optimal untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat ... di sisi lain kegiatan usaha migas cenderung mengarah pada liberalisasi. Akibatnya, penggodokan aturan mengenai migas menjadi bersinggungan dengan banyak aspek ekonomi. Pengelolaan migas harus mampu membawa dampak positif bagi kesejahteraan rakyat yakni bahwa sektor migas tidak hanya sebagai sumber pendapatan negara, tetapi harus dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional”. (Wawancara, 20 Januari 2017).

Secara prosedur, pembentukan undang-undang (salah satunya Undang-Undang Migas) merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu idea atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan undang-undang baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, maupun oleh Pemerintah, kemudian pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan, dan diakhiri dengan pengundangan.

Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang berpedoman pada Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah. Sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang Usul Inisiatif DPR dan pembahasan kedua rancangan tersebut diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 03A/DPR/RII/2001-2002. Ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang yang ditetapkan pada tanggal 28 Oktober 1998, maka proses pembentukan undang-undang dilaksanakan dengan berpedoman pada keputusan Presiden. Namun, dengan ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka sejak tanggal 1 November 2004 segala sesuatu tentang pembentukan peraturan perundang-undangan terikat dengan undang-undang tersebut. Berdasarkan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, suatu rancangan undang-undang dapat berasal dari beberapa pihak, yaitu: (a) Pemerintah (Presiden), berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945; (b) DPR,

berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945; (c) Anggota DPR, berdasarkan Pasal 21 UUD 1945; dan (d) DPD berdasarkan Pasal 22 huruf D UUD 1945.

Selanjutnya sebagai gambaran umum bahwa proses pembentukan Undang-undang terdiri atas beberapa tahap, yaitu: (a) proses persiapan pembentukan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan Pemerintah, di lingkungan DPR, atau di lingkungan DPD; (b) proses pembahasan di DPR; (c) proses Pengesahan oleh Presiden; dan (d) proses Pengundangan (oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan).

Proses penyusunan undang-undang, di dalamnya terdapat transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan, yang meliputi: *pertama*, mampu dilaksanakan; *kedua*, dapat ditegakkan; ketiga, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan *keempat*, mampu menyerap aspirasi masyarakat.

Selain berbagai kesulitan tersebut, pembentuk undang-undang berpacu dengan dinamika perkembangan masyarakat yang terus berubah sejalan dengan nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat. Jadi, pembentukan undang-undang sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan.

Mekanisme pembentukan undang-undang ataupun penciptaan peraturan perundang-undangan, salah satunya dibentuk melalui politik hukum yang dikehendaki para penguasa pada masa tersebut. Sehingga mekanisme

penciptaan hukum yang ada di Indonesia saat ini adalah berdasarkan kehendak dan kewenangan pemegang tampuk kekuasaan. Politik hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju.

Berbagai kesulitan dalam pembentukan undang-undang, tampaknya telah lama dirasakan oleh bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Kesulitan-kesulitan dalam pembentukan undang-undang ini, sekarang lebih dirasakan oleh bangsa Indonesia yang tengah menghadapi berbagai problem sosial secara mendasar pada permasalahan struktural dan kultural yang multi dimensi. Padahal pembentukan undang-undang ini sekarang dan di masa yang akan datang akan terus mengalami peningkatan sebagai respon atas tuntutan masyarakat seiring dengan bertambah kompleksnya perkembangan dan kondisi masyarakat.

Seiring dengan dinamika perubahan yang terjadi dalam masyarakat, proses penyusunan rancangan undang-undang menuntut partisipasi masyarakat, yang di dalamnya mengandung dua makna, yaitu: proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Sedangkan substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis dan berkarakter responsif dan populistis. Dengan kata lain, peambentukan undang-undang tidak hanya ditentukan oleh aturan hukum formil dan kemauan politik pembentuk undang-undang, namun juga mempertimbangkan kepentingan

masyarakat (*participating interest*), untuk kesejahteraan masyarakat dan Pemerintah daerah. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, pada Pasal 34 dan 35.

Pasal 34 menyatakan "sejak disetujuinya rencana pembangunan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu Wilayah Kerja, Kontraktor wajib menawarkan *participating interest* 10% (sepuluh per seratus) kepada Badan Usaha Milik Daerah".

Pasal 35 menyatakan: (1) Pernyataan minat dan kesanggupan untuk mengambil *participating interest* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 disampaikan oleh Badan Usaha Milik Daerah dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal penawaran dari kontraktor; (2) Dalam hal Badan Usaha Milik Daerah tidak memberikan pernyataan kesanggupan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), kontraktor wajib menawarkan kepada Perusahaan Nasional; (3) Dalam hal Perusahaan Nasional tidak memberikan pernyataan minat dan kesanggupan dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal penawaran dari kontraktor kepada Perusahaan Nasional, maka penawaran dinyatakan tertutup.

Participating interest ini merupakan hak yang memiliki keterbatasan, khususnya dengan jangka waktu kesanggupan (60 hari) dari BUMD Perusahaan Daerah (PD) ataupun Perusahaan Terbatas (PT) kepada kontraktor. Saham Perusahaan Terbatas bisa dimiliki oleh Pemda, Perusahaan Daerah, swasta dan masyarakat tetapi bagian terbesar dari saham Perusahaan Terbatas dimiliki oleh Pemda atau Perusahaan Daerah. Kontraktor dapat mengalihkan, menyerahkan dan memindahtangankan sebagian atau seluruh hak dan kewajibannya kepada

pihak lain setelah mendapat persetujuan Menteri berdasarkan pertimbangan Badan Pelaksana. Apabila pengalihan, penyerahan dan pemindahtanganan sebagian atau seluruh hak dan kewajiban kontraktor dilakukan kepada perusahaan non afiliasi atau kepada perusahaan lain selain mitra kerja dalam wilayah kerja yang sama, maka Menteri dapat meminta kontraktor untuk menawarkan terlebih dahulu kepada perusahaan nasional.

Seiring dengan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, maka *participating interest* dalam pembentukan undang-undang tidak dapat diabaikan begitu saja oleh lembaga legislatif. Terlebih lagi dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi yang salah satu kewenangannya adalah melakukan pengujian terhadap undang-undang sehingga *participating interest* akan menjadi lebih bermakna.

Dalam konteks *participating interest* tersebut, yang menjadi permasalahan adalah investasi migas (minyak dan gas bumi) di Indonesia sudah tidak lagi menarik. Hal ini mengingat produksi minyak terus menurun, cadangan terbukti semakin merosot hingga di bawah 4 miliar barel dan kondisi sumur yang semakin menua, sehingga kontraktor migas tidak mau berinvestasi untuk eksplorasi. Padahal tanpa eksplorasi, tidak akan pernah ditemukan cadangan migas baru.

Permasalahan lainnya yang timbul di kemudian hari, adalah apakah politik hukum dalam pembentukan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) yang akan diberlakukan pada pemerintah daerah dapat menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah tersebut, serta permasalahan lainnya yang terkait dengan ketentuan-ketentuan dalam penanaman modal di bidang eksplorasi dan eksploitasi.

Penelitian ini membahas bagaimana proses politik pembentukan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi diperlukan suatu perubahan khususnya terhadap pasal-pasal yang dibatalkan, serta pasal-pasal terkait yang memiliki implikasi dengan perubahan pasal-pasal yang dibatalkan. Beberapa ketentuan dari pasal yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, menempatkan negara pada posisi yang lemah. Dalam pengelolaan minyak dan gas bumi, Pemerintah tidak ditempatkan atau diposisikan sebagai pemegang kuasa pertambangan, tetapi kontraktor sebagai pemegang kuasa pertambangan karena diberikan hak untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi oleh negara. Hal ini bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi semakin memperburuk salah kelola Sumberdaya Alam (SDA) Indonesia yang membuat industri minyak dan gas bumi gagal menjadi penyangga ketahanan energi nasional. Makin buruknya salah kelola SDA minyak dan gas bumi ditandai dengan adanya regulasi fiskal yang salah arah, terciptanya rantai birokrasi baru yang rumit, inefisiensi biaya operasional (*cost recovery*) dan adanya "permainan mafia", menurunnya wibawa nasionalisme dalam kontrak perminyakan serta adanya kebijakan di bidang minyak dan gas bumi tanpa *roadmap*. Hal ini antara

lain menyebabkan produksi (*lifting*) minyak dan gas bumi tidak bertambah terutama sejak tahun 2004.

Regulasi fiskal yang salah arah ditandai dengan dihapuskannya asas *lex specialis* dalam kontrak bagi hasil (*Production Sharing Contract/PSC*) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Indonesia menjadi satu-satunya negara yang memungut pajak pada tahap praproduksi. Melalui Pasal 31 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Indonesia menerapkan berbagai macam pajak dan pungutan dalam periode eksplorasi, yang mencakup bea masuk 15% (lima belas persen) dan Pajak Pertambahan Nilai 10% (sepuluh persen) dari nilai barang modal yang diimpor dari luar negeri.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi memperkenalkan lembaga baru yang bernama Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi. Namun fungsi dan tugasnya relatif terbatas karena dari aspek status hukum dari lembaga ini berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Sebagai badan hukum milik negara, lembaga ini bukan merupakan badan usaha sehingga tidak dapat memenuhi syarat (*eligible*) untuk melakukan transaksi bisnis dengan pihak lain apalagi dengan perusahaan. Sebagai BHMN, transaksi bisnis dilakukan dengan perantara pihak ketiga. BP Migas sebagai BHMN merupakan pengendali manajemen operasi minyak dan gas bumi tetapi bukan merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang terlibat langsung dalam kegiatan produksi.

Perdebatan kuat dalam revisi UU Migas ini adalah bahwa terjadi *Inefisiensi cost recovery* dalam operasi hulu minyak dan gas bumi terjadi karena selama ini belum pernah ada audit tentang harga Bahan Bakar Minyak (BBM)

dan biaya pokok produksi minyak bumi dan gas bumi, baik terhadap perusahaan minyak nasional Indonesia (Pertamina) maupun korporasi asing seperti Exxon Mobile, Chevron, Shell, British Petroleum, dan lain-lain. Hingga kini yang diketahui hanyalah harga pembandingan atau selisih harga antara harga BBM domestik dengan harga minyak dunia, khususnya harga BBM yang berlaku di Singapura. Oleh karena itu, penetapan harga BBM yang dipasarkan di dalam negeri sebagian besar ditentukan oleh mekanisme harga berdasarkan MOPS plus Alpha.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi juga telah mereduksi kedaulatan nasional dalam kontrak-kontrak yang cenderung menempatkan negara dan kontraktor dalam kedudukan yang setara. Dogma *pacta sunct servanda* (kesucian sebuah kontrak) diwujudkan dalam mekanisme arbitrase internasional untuk menyelesaikan sengketa industrial (*dispute settlement*), sebagaimana yang dikatakan oleh informan, AS, sebagai berikut:

“... masalah kompleks dalam UU Migas adalah bahwa UU ini terlalu pro pada asing. Dimana hal ini ditakutkan akan mengancam kedaulatan negara dalam mengelola migas yang ada. Misalnya saja Dalam klausul standar PSC (*Production Sharing Contract*) yang berlaku selama 37 tahun (1964-2001) sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Pemerintah terlindung dari kemungkinan diseret ke arbitrase internasional dan mendapat jaminan bahwa apapun isi kontrak tidak akan menghalangi hak Pemerintah untuk menegaskan kepentingan nasionalnya”. (Wawancara, 25 Februari 2017).

Menurut informan lainnya, GIP, perbedaan antara UU yang ada saat ini dengan RUU yang disusun untuk menjadi UU perubahan adalah terutama dalam masalah kelembagaannya, sebagaimana dalam pernyataan di bawah ini.

“... terutama soal kelembagaan dan mempertegas bahwa seluruh sumberdaya alam itu mempertegas pesan dari Undang-Undang Dasar 1945, terutama yang menyangkut Pasal 33, saya kira ini substansi yang katakanlah penting yang akan mengubah dari Undang-Undang yang ada sekarang. Kita melihat Undang-Undang yang berlaku sekarang kita itu kurang berdaulat, kita memang benar punya BUMN, misalnya Pertamina

dan PGN yang bergerak di sektor ini tetapi yang berlaku di undang-undang sekarang memperlakukan sama dengan kontraktor lainnya, baik asing maupun lokal, di draft undang-undang baru ini kita memposisikan bahwa negara berdaulat, seluruh kekayaan alam yang terkandung di perut bumi adalah seutuhnya milik negara, maka kita memposisikan lembaga yang akan ditugaskan yang mengurus ini benar-benar menguasai secara keseluruhan. Bahwa kemudian dalam pengusahaannya dia harus bekerja sama karena tidak mampu untuk dilakukan secara sendiri itu soal lain, yang terpenting *lead*-nya ada di kelembagaan yang milik negara, makanya kelembagaan itu betul-betul dimiliki negara 100% tidak boleh sekedar privasi saja, bahkan lembaga ini tidak boleh diprivatisasi, itu untuk menjamin kedaulatan Negara di dalamnya. Kalau selama ini Pertamina maupun PGN tidak ada beda dengan kontraktor lainnya, maka ke depan Undang-Undang yang sedang kita bahas ini memposisikan bahwa penguasaan sepenuhnya oleh negara, kuasa pertambangan di negara, kuasa untuk mengusahakan ini ada di badan usaha yang sepenuhnya dimiliki negara bahwa di dalam pengelolaannya berkerja sama itu soal kegiatan. Bahwa di dalam pengelolaannya dia bekerja sama itu soal kegiatan yang bersifat B to B. (Wawancara, Oktober 2017).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang ada sekarang telah menciptakan suatu kebijakan energi nasional yang cenderung sektoral dan hanya berorientasi kepada aspek pendapatan, bukan ketahanan nasional bidang energi. Isu migas dan energi seolah-olah hanya urusan Kementerian Energi Sumberdaya Mineral atau Kementerian Keuangan.

Oleh karena itu, Indonesia mengalami *paradox of plenty*, berada dalam bayang-bayang krisis energi di tengah lumbung dan sumber-sumber energi minyak dan gas bumi yang melimpah. Di samping itu, wacana atau gagasan pembentukan dana abadi migas (*petroleum fund*) masih jauh dari realisasi. Padahal gagasan ini penting sebagai suatu upaya untuk mengembangkan energi bahan bakar yang diproduksi atau berasal dari tumbuhan atau tanaman. Sebab sumberdaya alam minyak dan gas bumi merupakan sumber energi yang tidak terbarukan (*unrenewable energy*).

Kebijakan energi ke depan hendaknya mengutamakan pengembangan energi baru sebagai pengganti energi minyak dan gas bumi. Energi baru

dimaksud adalah pengembangan energi bahan bakar yang berasal dari produk pertanian, seperti tumbuh-tumbuhan dan tanaman. Untuk mengembangkan energi tersebut, perlu dukungan dana yang bersifat jangka panjang (*petroleum fund*), selain dukungan kebijakan. Oleh karena itu, dalam rancangan undang-undang minyak dan gas bumi perlu diatur tentang dana untuk pengembangan energi bahan bakar terbarukan sebagai pengganti cadangan minyak dan gas bumi.

Pada periode keanggotaan DPR tahun 2009-2014 Pemerintah dan DPR telah berupaya membuat *political will* berupa Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi (RUU Migas) sesuai Program Legislasi Nasional 2009-2014, namun belum dapat disahkan sebagai undang-undang. Pada periode keanggotaan 2014-2019 RUU Migas masuk kembali ke dalam Prolegnas 2014-2019 dan menjadi prioritas tahun 2015 sebagai usul DPR. Berdasarkan berbagai permasalahan yang terjadi berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia, maka salah satu cara untuk memperbaiki sistem perminyakan nasional adalah dengan memperbaiki dasar kebijakannya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

5.1.1 Perencanaan

Perencanaan adalah proses dimana DPR dan Pemerintah menyusun rencana dan skala prioritas UU yang akan dibuat oleh DPR dalam suatu periode tertentu. Proses ini diwadahi oleh suatu program yang bernama Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Pada tahun 2000, Prolegnas merupakan bagian dari Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang dituangkan dalam bentuk UU, yaitu UU No. 20 Tahun 2000. Dalam UU PPP, perencanaan juga diwadahi

dalam Prolegnas, hanya saja belum diatur lebih lanjut akan dituangkan dalam bentuk apa. Sedangkan ketentuan tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres).

Dilihat dari proses politiknya, RUU ataupun UU berasal dari beberapa sumber yaitu: (1) RUU dari Presiden; (2) RUU dari DPR; dan (3) RUU dari DPD.

a. RUU dari Presiden

Sebelum sebuah RUU diusulkan oleh Presiden ada beberapa tahapan yang harus dilalui, yang dalam UU PPP terdiri dari tahapan persiapan, teknik penyusunan, dan perumusan. Ketiga tahapan tersebut dapat dikemas menjadi suatu istilah yang umum digunakan yaitu perancangan.

Ketentuan yang mengatur mengenai tahapan penyusunan undang-undang tersebut diatur lebih lanjut dalam Perpres No. 68/2005. Sebelumnya, proses penyusunan RUU diatur melalui Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU. Namun dengan berlakunya Perpres No. 68/2005 maka Keputusan Presiden tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pengaturan tahapan atau tata cara mempersiapkan RUU dalam Perpres ini terdiri atas: (i) penyusunan RUU yang meliputi penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas dan penyusunan RUU di luar Prolegnas; dan (ii) penyampaian RUU kepada DPR.

b. RUU dari DPR

Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses penyiapan suatu RUU. Sebagai ilustrasi, RUU Komisi Anti Korupsi dipersiapkan oleh Fraksi PPP, sedangkan pada RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (TCP3) dipersiapkan oleh Tim Asistensi Baleg (Badan Legislasi).

Disamping itu ada beberapa badan lain yang secara fungsional memiliki kewenangan untuk mempersiapkan sebuah RUU yang akan menjadi usul inisiatif DPR. Badan tersebut adalah Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (PPPI) yang bertugas melakukan penelitian atas substansi RUU dan Tim Perancang Sekretariat DPR yang menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah rancangan undang-undang.

Dalam menjalankan fungsi sebagai penggodok RUU, baik Baleg maupun tim ahli dari Fraksi memiliki mekanisme sendiri-sendiri. Baleg misalnya, di samping melakukan sendiri penelitian atas beberapa rancangan undang-undang, juga bekerjasama dengan berbagai universitas di beberapa daerah di Indonesia.

Untuk satu RUU biasanya Baleg akan meminta tiga universitas untuk melakukan penelitian dan sosialisasi atas hasil penelitian tersebut.

Baleg juga banyak mendapatkan draft RUU dari masyarakat sipil, misalnya RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi dari ICEL (*Indonesian Center for Enviromental Law*), RUU tentang Kewarganegaraan dari GANDI (Gerakan Anti Diskriminasi) dan RUU Ketenagakerjaan dari Kopbumi. Bagi masyarakat sipil, pintu masuk suatu usulan mungkin lebih terlihat "netral" bila melalui Baleg ketimbang melalui Fraksi, karena terkesan tidak terafiliasi dengan partai apapun.

Sedangkan PPPI yang memiliki 43 orang peneliti, lebih banyak berfungsi membantu pihak Baleg maupun sekretariat guna mempersiapkan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan maupun dalam memberikan pandangan atas RUU yang sedang dibahas. Selain itu PPPI sering juga melakukan riset untuk membantu para anggota DPR dalam melakukan tugas mereka, baik itu untuk fungsi legislasi, pengawasan, maupun budgeter.

Pada tingkat Fraksi penyusunan sebuah RUU dimulai dari adanya amanat muktamar partai. Kemudian Fraksi tersebut membentuk Tim Pakar yang merancang RUU tersebut berdasarkan masukan masyarakat melalui DPP maupun DPD partai.

c. RUU dari DPD

Sebagai lembaga legislatif baru, DPD sedang dalam masa untuk membangun sistem perancangan dan pembahasan RUU yang baik dan efektif.

Di awal masa jabatan ini, DPD banyak mengadopsi sistem yang dipakai oleh DPR. Untuk merancang sebuah RUU mereka menyerahkan kepada individu atau panitia yang akan mengusulkannya. Hanya saja saringannya ada pada, Rapat Paripurna DPD yang akan mengesahkan apakah sebuah RUU bisa atau tidak diajukan menjadi usul DPD kepada DPR.

Usul RUU boleh diusulkan oleh Panitia Perancang Undang-undang (PPU) atau Panitia Ad Hoc. Sedangkan Usul Pembentukan RUU dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya $\frac{1}{4}$ jumlah anggota DPD. Usul pembentukan RUU harus dilengkapi dengan latar belakang, tujuan dan pokok-pokok pikiran serta daftar nama, nama provinsi dan tanda tangan pengusul. Baik Usul RUU maupun Usul Pembentukan RUU disampaikan kepada PPU.

Selanjutnya pimpinan PPU akan menyampaikan Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU kepada pimpinan DPD. Pada sidang paripurna DPD berikutnya pimpinan sidang harus memberitahukan kepada anggota tentang masuknya Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU, yang selanjutnya harus dibagikan kepada seluruh anggota. Sidang Paripurna memutuskan apakah Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU tersebut diterima, ditolak atau diterima dengan perubahan. Keputusan untuk menerima atau menolak harus terlebih

dahulu memberi kesempatan kepada pengusul untuk memberi penjelasan, anggota juga diberi kesempatan untuk memberikan pendapat.

Apabila usul RUU atau usul Pembentukan RUU diterima dengan perbaikan, maka DPD menugaskan PPU untuk membahas dan menyempurnakan Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU tersebut. Usul RUU atau usul pembentukan RUU yang telah disetujui menjadi usul DPD selanjutnya di ajukan kepada pimpinan DPR.

Penjelasan di atas sesuai dengan penjelasan informan dari Sekretariat DPR, HW, yang menyatakan sebagai berikut:

“... Secara politik RUU ataupun UU berasal dari beberapa sumber yaitu (1) RUU dari Presiden; (2) RUU dari DPR; dan (3) RUU dari DPD.... untuk RUU dari Presiden mekanismenya sebelum sebuah RUU diusulkan oleh Presiden ada beberapa tahapan yang harus dilalui, yang dalam UU PPP terdiri dari tahapan persiapan, teknik penyusunan, dan perumusan. Sedangkan untuk RUU dari DPR mekanismenya adalah bahwa sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses penyiapan suatu RUU. Kemudian untuk RUU dari DPD, diserahkan kepada individu atau panitia yang akan mengusulkannya. Hanya saja saringannya ada pada Rapat Paripurna DPD yang akan mengesahkan apakah sebuah RUU bisa atau tidak diajukan menjadi usul DPD kepada DPR”. (Wawancara, Februari 2017).

Selain itu sebuah Rancangan Undang-undang (RUU) bisa datang dari tiga pintu yaitu Presiden, DPR, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam mengusulkan sebuah RUU ketiga lembaga tersebut harus berpedoman kepada Prolegnas.

a. Pengusulan oleh Presiden

RUU yang berasal dari Presiden disampaikan kepada pimpinan DPR dengan mengirimkan surat Presiden yang disiapkan oleh Menteri Sekretaris Negara kepada pimpinan DPR disertai dengan keterangan Pemerintah mengenai RUU yang dimaksud. Surat Presiden tersebut setidaknya memuat (i) Menteri

yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU di DPR, (ii) sifat penyelesaian RUU yang dikehendaki dan (iii) cara penanganan atau pembahasan.

Sementara itu, keterangan Pemerintah yang menyertai surat Presiden disiapkan oleh pemrakarsa paling sedikit memuat: (i) urgensi dan tujuan penyusunan, (ii) sasaran yang ingin diwujudkan, (iii) pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, dan (iv) jangkauan serta arah pengaturan.

Keempat unsur ini menggambarkan keseluruhan substansi RUU.

b. Pengusulan oleh DPD

DPD berhak mengajukan RUU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Untuk mengajukan sebuah RUU, pimpinan DPD menyampaikan kepada ketua DPR RUU beserta naskah akademisnya, apabila tidak ada naskah akademis dari RUU yang bersangkutan, maka cukup menyampaikan keterangan atau penjelasannya.

Dalam rapat paripurna berikutnya setelah RUU diterima oleh DPR, ketua rapat menyampaikan kepada anggota tentang masuknya RUU dari DPD, RUU tersebut kemudian dibagikan kepada seluruh anggota. Selanjutnya DPR akan menugaskan Baleg atau Komisi untuk membahas RUU tersebut bersama DPD. Paling lambat 15 (lima belas) hari sejak ditugaskan, Komisi atau Baleg yang telah ditunjuk mengundang alat kelengkapan DPD untuk membahas RUU tersebut.

c. Pengusulan oleh DPR

Pengusulan oleh DPR dapat dilakukan melalui beberapa pintu, yaitu: Badan Legislasi, Komisi, Gabungan Komisi, dan tujuh belas orang anggota. Usul RUU yang diajukan oleh Baleg, Komisi, Gabungan Komisi ataupun anggota diserahkan kepada pimpinan DPR beserta dengan keterangan pengusul atau naskah akademis. Dalam rapat paripurna selanjutnya, pimpinan sidang akan mengumumkan kepada anggota tentang adanya RUU yang masuk, kemudian RUU tersebut dibagikan kepada seluruh anggota. Rapat paripurna akan memutuskan apakah RUU tersebut secara prinsip dapat diterima sebagai RUU dari DPR. Sebelum keputusan diiterima atau tidaknya, RUU diberikan kesempatan kepada Fraksi-Fraksi untuk memberikan pendapat.

Keputusan rapat paripurna terhadap suatu usul RUU dapat berupa: persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan, dan penolakan. Apabila usul RUU disetujui dengan perubahan, maka DPR akan menugaskan kepada Komisi, Baleg ataupun Panitia Khusus (Pansus) untuk menyempurnakan RUU tersebut. Namun, apabila RUU disetujui tanpa perubahan atau RUU telah selesai disempurnakan oleh Komisi, Baleg ataupun Pansus maka RUU tersebut disampaikan kepada Presiden dan pimpinan DPD (dalam hal RUU yang diajukan berhubungan dengan kewenangan DPD). Presiden harus menunjuk seorang Menteri yang akan mewakilinya dalam pembahasan, paling lambat 60 hari setelah diterimanya surat dari DPR. Sedangkan DPD harus menunjuk alat kelengkapan yang akan mewakili dalam proses pembahasan.

Dalam konteks perencanaan UU Migas, berdasarkan data temuan lapangan diketahui bahwa proses politik terjadi karena dalam proses perencanaan penyusunan UU Migas berasal dari inisiatif eksekutif dan masuk menjadi Prolegnas, dimana dalam perkembangannya ternyata banyak sekali

kepentingan dalam penyusunan dan telah berkali-kali dilakukan revisi oleh MK dan DPR sendiri, sebagaimana dikatakan oleh AS, sebagai berikut:

“... sebenarnya UU Migas ini memang memiliki unsur politik yang sangat tinggi karena memang banyak sekali kepentingan yang kuat dari banyak pihak... seperti diketahui bahwa pada periode keanggotaan DPR tahun 2009-2014 Pemerintah dan DPR telah berupaya membuat *political will* berupa Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi (RUU Migas) sesuai Program Legislasi Nasional 2009-2014, namun belum dapat disahkan sebagai undang-undang. Pada periode keanggotaan 2014-2019 RUU Migas masuk kembali ke dalam Prolegnas 2014-2019 dan menjadi prioritas tahun 2015 sebagai usul DPR. Berdasarkan berbagai permasalahan yang terjadi berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia, maka salah satu cara untuk memperbaiki sistem perminyakan nasional yaitu dengan memperbaiki dasar kebijakannya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi”. (Wawancara, Maret 2017)

Dalam perkembangan selanjutnya, ketika RUU ini telah menjadi UU sekalipun nuansa politiknya sangat kuat, sebagaimana diktakan oleh AN, sebagai berikut:

“... Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral (ESDM) telah merancang revisi Undang-Undang (UU) Migas Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Migas) sejak tahun lalu. Akan tetapi, revisi tersebut harus dilihat secara keseluruhan. Serta bagaimana memahami proses yang ada di sektor migas itu sendiri... yang harus direvisi, melihat secara keseluruhan adalah yang paling penting adalah bagaimana kita memahami bisnis proses dari sektor migas. Karena UU Migas nomor 22 sudah jelas. Tetapi memang ada *trade off* dalam kaitannya di bisnis proses migas”. (Wawancara, Agustus 2017).

Berdasarkan hasil Wawancara di atas maka dapat diketahui bahwa UU Migas yang secara historisnya direncanakan dan disusun berdasarkan inisiatif eksekutif dan kemudian masuk dalam Prolegnas sesungguhnya tidak pernah tercapai, bahkan lebih sering prioritas pembahasan didasarkan pada kebutuhan undang-undang yang saat itu mendesak, apalagi kalau menyangkut kepentingan politik. Oleh karena itu Prolegnas selalu gagal memenuhi targetnya, bila dibandingkan antara perencanaan yang dibuat dalam Prolegnas dan realisasi setiap tahunnya.

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa Prolegnas memang dalam banyak kasus sarat dengan *polemic oriented* karena sejak awal bergulirnya reformasi, terutama dalam kurun waktu 2000-2004 ini (khususnya setelah ditetapkannya UU Nomor 25 tahun 2000 tentang Propenas), telah ditetapkan target bahwa 120 (seratus dua puluh) undang-undang harus ditetapkan sampai dengan tahun 2004, dengan dasar pertimbangan, 120 undang-undang yang ditetapkan dalam Propenas akan menjadi landasan bagi seluruh penyelenggara negara untuk lebih mempercepat Bangsa Indonesia keluar dari krisis multidimensi sejak tahun 1997. Tapi pada kenyataannya menyimpang dari target dan prioritas yang ditetapkan oleh UU Propenas tersebut. Hal ini terjadi akibat adanya desakan atau tekanan dari masyarakat internasional. Oleh karena itu, permasalahan skala prioritas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sangat signifikan sekali untuk diatur dalam suatu undang-undang termasuk dalam kasus UU Migas ini.

Sebetulnya masalah skala prioritas RUU secara umum dan UU Migas ini yang dibahas sudah ada kesepakatan antara Pemerintah dan DPR, yaitu ada 10 dasar pertimbangan:

- (a) merupakan perintah dari UUD 1945;
- (b) merupakan perintah Ketetapan MPR-RI;
- (c) terkait dengan pelaksanaan UU lain (dalam hal ini Propenas dan Repeta);
- (d) RUU yang masih dalam pembahasan di DPR;
- (e) RUU yang telah disampaikan kepada Sekretariat Negara;
- (f) RUU yang telah mendapat izin prakarsa dari Presiden;
- (g) RUU yang telah memasuki pembahasan lintas departemen/LPND;
- (h) RUU yang telah ada Naskah Akademiknya;

- (i) RUU yang menjadi program prioritas dari masing-masing instansi; dan
- (j) RUU yang mendorong percepatan reformasi.

Pembentukan UU Migas yang merupakan bersumber dari Prolegnas masih belum dapat menjawab kebutuhan yang prioritas dan terukur. Hal ini terkait dengan belum adanya aturan yang mengikat, baik Pemerintah maupun DPR terutama terkait dengan penetapan parameter dan mekanisme penentuan skala prioritas pembuatan peraturan perundang-undangan, penetapan mekanisme pengawasan proses penyusunan RUU, penetapan kewajiban untuk menyusun Naskah Akademik (sebelum lahirnya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), sementara ini dasar hukum yang dipakai dalam penyusunan Prolegnas adalah Inpres nomor 15 tahun 1970 sebagaimana telah diubah dengan Keppres nomor 188 pada Tata Tertib DPR yang mempermudah persyaratan pengusulan suatu RUU, yaitu minimal telah mendapatkan tandatangan 10 anggota DPR dan disampaikan kepada Badan Musyawarah untuk kemudian menjadi inisiatif DPR. Sebaliknya dari sisi lembaga Eksekutif, yang berlandaskan pada Keppres Nomor 188 Tahun 1998, mekanisme yang wajib diikuti instansi/lembaga untuk mendapatkan izin prakrsa mengajukan RUU kepada Presiden membutuhkan waktu yang cukup lama, antara lain karena harus mempersiapkan Naskah Akademik, pembahasan inter-departemen/lembaga, pembahasan dengan Setneg, dan pembahasan bersama dengan DPR. Hal inilah yang menyebabkan UU Migas sangat kuat nuansa politiknya. Sebagaimana yang disampaikan oleh, AS, sebagai berikut:

“... ada skala prioritas dalam Prolegnas, hal ini yang menjadikan UU Migas sangat lama menjadi UU dan bebas polemik.....belum lagi bahwa pembentukan UU Migas yang bersumber dari Prolegnas masih belum dapat menjawab kebutuhan yang prioritas dan terukur. Hal ini terkait dengan belum adanya aturan yang mengikat, baik Pemerintah maupun DPR terutama terkait dengan penetapan parameter dan mekanisme

penentuan skala prioritas pembuatan peraturan perundang-undangan, penetapan mekanisme pengawasan proses penyusunan RUU, dan penetapan kewajiban untuk menyusun Naskah Akademik. (Wawancara, 23 April 2017).

Prolegnas disusun selama kurun waktu lima tahun dan penyusunan tersebut berfungsi untuk menentukan skala prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan dan berfungsi pula untuk menggalang komunikasi dalam proses perencanaan penyusunan peraturan pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Penyusunan urutan prioritas dalam kurun waktu satu tahun tersebut, kemudian menjadi bagian dari rencana pembangunan hukum (REPETA). Di DPR, berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR-RI (Tatib DPR) ditegaskan bahwa penyusunan Prolegnas ini merupakan tugas dari Badan Legislasi DPR. Pasal 41 Tatib DPR menentukan bahwa tugas Badan Legislasi adalah merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU untuk masa keanggotaan DPR dan setiap anggaran, dengan tahapan: (a) menginventarisasi masukan dari Fraksi, Komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg; (b) keputusan Baleg tersebut merupakan bahan konsultasi dengan Pemerintah; dan (c) hasil konsultasi dengan Pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan.

Proses di atas merupakan proses perencanaan UU Migas, dan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari UU ini sendiri, sebagaimana dikatakan oleh AS, sebagai berikut:

“Perencanaan UU Migas ini melalui proses yang tidak sebentar, karena prosedur di DPR juga panjang...ada proses menginventarisasi masukan dari Fraksi, Komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg.... kemudian keputusan Baleg tersebut merupakan bahan konsultasi dengan Pemerintah.... hasil konsultasi dengan Pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan.... ini proses perencanaan yang harus dilalui dan pasti dari tiap tahap ini menimbulkan perdebatan panjang yang tidak sebentar selanjutnya ayat (2) Pasal 41

Tatib DPR menentukan bahwa dalam melaksanakan tugas tersebut, Baleg antara lain dapat mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak Pemerintah atau pihak lain yang dianggap perlu yang menyangkut ruang lingkup tugasnya... memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan Komisi yang terkait mengenai penyusunan program dan prioritas pembahasan RUU untuk satu masa keanggotaan DPR disetiap tahun anggaran... memberikan rekomendasi Badan Musyawarah dan/atau Komisi yang terkait berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi Undang-undang". (Wawancara, April 2017).

Berdasarkan ketentuan Tatib DPR di atas, jelas ditentukan bahwa Baleg mempunyai peran yang setrategis dalam penyusunan Prolegnas RUU Migas.

Selain mempunyai peran penting dalam penyusunan urutan prioritas, Baleg juga mempunyai peran untuk mewujudkan RUU Migas tersebut menjadi Undang-Undang, karena Baleg juga mempunyai kewenangan untuk menyusun dan mengajukan RUU dan mempunyai kewenangan pula untuk membahas bersama dengan Pemerintah apabila ditugaskan oleh DPR melalui Badan Musyawarah.

Selanjutnya salah satu hal baru dari UU No. 10 tahun 2004 adalah peran DPR dalam proses penyusunan Prolegnas, Proses yang biasanya dilakukan di eksekutif, kali ini dipadukan dengan legislatif dan bahkan dikelola oleh legislatif.

Dalam perjalanannya, ternyata Prolegnas untuk UU Migas sebagai lembaga yang menghimpun dan menyusun skala prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan, belum secara jelas menentukan kriteria skala prioritas terhadap suatu RUU termasuk UU Migas yang diajukan dalam daftar perencanaan.

Secara umum, Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000, hanya menyebutkan daftar suatu RUU yang diajukan masing-masing, baik dari DPR (melalui Baleg) maupun dari Pemerintah (melalui Departemen/LPND). Karena tidak ada ketentuan yang jelas mengenai penentuan prioritas mengapa suatu RUU diajukan, maka yang terjadi di lapangan adalah terjadinya salip menyali

dari masing-masing yang berkepentingan, baik di lingkungan DPR maupun di Pemerintah untuk mengajukan suatu RUU. Hal ini seperti diungkapkan oleh SY, sebagai berikut:

“... aturan dalam perencanaan UU sebenarnya sudah termaktub dalam Undang Undang Nomor 25 tahun 2000...prosesnya bisa menjadi panjang dan melelahkan, salah satunya karena UU ini hanya menyebutkan daftar suatu RUU yang diajukan masing-masing, baik dari DPR (melalui Baleg) maupun dari Pemerintah (melalui Departemen/LPND)...karena tidak ada ketentuan yang jelas mengenai penentuan prioritas mengapa suatu RUU diajukan, maka yang terjadi adalah salip menyalip dari masing-masing yang berkepentingan, baik di lingkungan DPR maupun di Pemerintah untuk mengajukan suatu RUU...pernah terjadi kesepakatan bahwa urutan prioritas ditentukan untuk Repeta 2004 adalah RUU yang diamanatkan oleh UUD 1945, RUU yang di amanatkan oleh TAP MPR, dan RUU yang ditetapkan oleh Propenas yang tersisa”. (Wawancara, April 2017).

Mekanisme perencanaan selanjutnya adalah dalam pengajuan program, dimana masing-masing departemen sebagai pemrakarsa yang mengajukan usulan atau rencana berpendapat bahwa usulannya harus benar-benar mempunyai tingkat urgensi yang tinggi sehingga perlu diprioritaskan untuk segera direalisasikan dalam waktu singkat. Demi alasan urgensi inilah, sering “pemilik” rencana tidak segan-segan menempuh segala upaya agar programnya segera terealisasi, tanpa mempertimbangkan bahwa pihak lain pun mempunyai kepentingan yang sama. Sikap yang sering disebut “egoisme sektoral” inilah yang kerap menjadi “penyakit” dalam proses legislasi. Setiap pemrakarsa berlomba mengajukan rencana legislasinya masing-masing, dengan target terbentuknya peraturan perundang-undangan. Oleh karena begitu banyaknya rencana legislasi yang diajukan, sementara lembaga yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikannya sangat terbatas kemampuannya maka akibatnya muncul kemudian kondisi “*bottle-neck*” yang memperumit keadaan.

Jumlah rencana legislasi yang diajukan dari tahun ke tahun semakin menumpuk karena harus antri menunggu realisasi. Oleh karenanya UU migas membutuhkan waktu lama untuk bisa disetujui karena keadaan ini, karena adanya pola "carry over" rencana legislasi dari tahun sebelumnya ke tahun berikutnya menjadi hal yang lazim, mengingat begitu banyaknya tunggakan (*back log*) rencana legislasi yang tidak mampu tertangani dan terselesaikan. Lantas persoalan yang dihadapi adalah bagaimana agar keseluruhan usulan rencana legislasi ini dapat direalisasikan secara tertib dan teratur sesuai dengan tingkat urgensinya, sebagaimana yang diungkapkan oleh SY, sebagai berikut:

"UU migas secara politik sangat alot dibahas karena di DPR sendiri jumlah rencana legislasi yang diajukan dari tahun ke tahun semakin menumpuk karena harus antri menunggu realisasi. Oleh karenanya UU migas membutuhkan waktu lama untuk bisa disetujui karena keadaan, adanya pola "carry over" rencana legislasi dari tahun sebelumnya ke tahun berikutnya yang karena begitu banyaknya tunggakan (*back log*) rencana legislasi yang tidak mampu tertangani dan terselesaikan. Lantas persoalannya adalah bagaimana agar keseluruhan usulan rencana legislasi ini dapat direalisasikan secara tertib dan teratur sesuai dengan tingkat urgensinya....untuk itu tentu diperlukan adanya suatu mekanisme yang mampu memfasilitasi terwujudnya pelaksanaan rencana-rencana legislasi yang diusulkan, sehingga benar-benar dapat terealisasi sesuai dengan skala prioritas". (Wawancara, April 2017).

Secara umum pengaruh lainnya yang cukup penting bagi instrumen Prolegnas muncul dari efektifnya otonomi daerah. Berkurangnya kewenangan Pemerintah Pusat menyebabkan pula berkurangnya usulan rencana legislasi yang diajukan oleh Departemen-Departemen/LPND, karena sekarang ini rencana legislasi harus dipertimbangkan lebih cermat dan hati-hati, tidak sebebas praktik di masa-masa lalu. Jika sebelumnya daerah-daerah boleh dikatakan hanya sebagai pelaksana dari peraturan-peraturan pusat, maka saat ini daerah mempunyai hak untuk mempersoalkan substansi peraturan yang dikeluarkan oleh pusat.

Friksi antara kepentingan Pusat dan Daerah dalam kaitan peraturan perundang-undangan tidak mustahil akan timbul jikalau instansi pusat tidak cermat dalam memilah bidang-bidang yang menjadi kewenangannya. Tentunya masalahnya akan sangat rumit jika friksi itu timbul setelah terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, akan lebih baik apabila dalam proses penyusunannya pihak atau institusi pemrakarsa terlebih dahulu mengupayakan komunikasi dengan daerah sehingga aspirasi daerah dapat tertampung dalam peraturan nasional.

Kehadiran DPD membuat sistem politik di Indonesia terutamanya dalam penyusunan UU Migas menjadi lengkap. Dalam sisitem politik Indonesia ada dua macam bentuk keterwakilan. Keterwakilan rakyat melalui partai politik (Parpol) yang menjelma menjadi DPR atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi, ada juga keterwakilan geopolitik atau teritorial yang mewujudkan dalam DPD. Dalam pemahaman ini DPD memiliki posisi kelembagaan yang seimbang dengan DPR. Namun demikian bila dilihat lebih jauh, dengan legitimasi yang lebih kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, UUD 1945 dan UU Susduk justru memberikan kewenangan minimal kepada DPD. Hal ini seperti diungkapkan oleh SY, sebagai berikut:

“.... polemik perencanaan UU Migas hingga revisinya juga disebabkan oleh Kehadiran DPD yang membuat sistem politik menjadi lengkap. Dalam sisitem politik Indonesia ada dua macam bentuk keterwakilan. Keterwakilan rakyat melalui partai politik (Parpol) yang menjelma menjadi DPR atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi, ada juga keterwakilan geopolitik atau teritorial yang mewujudkan dalam DPD. Dalam pemahaman ini DPD memiliki posisi kelembagaan yang seimbang dengan DPR. Namun bila kita lihat lebih jauh, dengan legitimasi yang lebih kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, UUD 1945 dan UU Susduk justru memberikan kewenangan minimal kepada DPD. Hal ini menjadikan fase perencanaan berjalan lambat”. (Wawancara, Mei 2017).

Dari sisi fungsi, tugas, dan kewenangan, seperti terungkap pada UUD 1945 Pasal 22D, tampak bahwa DPD hanya menjadi “subordinat” dari DPR.

Di situ diatur bahwa DPD “dapat mengajukan” kepada DPR dan “ikut membahas” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu DPD juga diberi peranan dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, peranannya hanya memberi pertimbangan kepada DPR. Kerdilnya fungsi, tugas, dan kewenangan DPD itu dalam hubungan antara DPR dan DPD, kedudukan DPD sangat lemah, karena fungsinya hanya memberi pertimbangan kepada DPR. Jadi, tetap saja fungsi, tugas, dan kewenangan DPD lebih rendah dari DPR. Kewenangan DPD yang relatif lemah bila dibandingkan DPR akan menimbulkan kesulitan sendiri bagi DPD untuk menjalankan fungsinya dalam menjaga hubungan pusat dan daerah yang produktif. Kelemahan wewenang ini juga membuat kekuatan legitimasi para anggota DPD yang lebih kuat bila dibandingkan anggota DPR tidak akan mendorong terjadinya keseimbangan dalam lembaga perwakilan Indonesia.

Fungsi, tugas, dan kewenangan DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. DPD kembali merasa dikerdilkan dengan posisinya yang disejajarkan dengan Fraksi, Komisi, dan alat kelengkapan DPR dalam penyusunan Prolegnas. Perasaan dikerdilkan

tersebut sesungguhnya muncul dari kesadaran bahwa sesungguhnya DPR dan DPD adalah dua lembaga negara yang sejajar, bahkan, jika dilihat dari proses pemilihannya, DPD seharusnya lebih diberikan wewenang karena dipilih secara langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing. Namun, kenyataannya bahwa DPD hanya diberikan wewenang yang terbatas, hal ini mengakibatkan muncul reaksi-reaksi seperti saat ini. Tidak dilibatkannya DPD dalam pembahasan Prolegnas, menurut Ketua Baleg DPR, karena alasan Tata Tertib DPR Pasal 42 ayat (1) huruf a angka 1 Tatib DPR menyatakan "tugas Badan Legislasi adalah menginventarisasi masukan dari anggota Fraksi, Komisi, DPD, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Badan Legislasi. Hal ini seperti diungkapkan oleh SY, sebagai berikut:

"... lambatnya proses perencanaan ini dikarenakan fungsi, tugas, dan kewenangan DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. DPD kembali merasa dikerdilkan dengan posisinya yang disejajarkan dengan Fraksi, Komisi, dan alat kelengkapan DPR dalam penyusunan Prolegnas". (Wawancara, 12 Mei 2017).

Selanjutnya posisi DPD dalam Bidang legislasi, sebagaimana terdapat dalam Pasal 40 UU Susduk menyatakan bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Ini berarti, DPR dan DPD adalah lembaga negara yang sejajar kedudukannya. Kedua lembaga ini dapat dibedakan dari fungsinya. Dalam pasal 25 UU Susduk disebutkan bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sedangkan dalam pasal 41 UU Susduk, DPD mempunyai fungsi: (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu.

Sehubungan dengan hal ini, informan penelitian ini, SY, menyatakan sebagai berikut:

“.... namun, yang perlu dipikirkan kedepan adalah guna penguatan fungsi legislasi saling kontrol dan mengimbangi perlu dirancang dalam revisi UU Susduk memberikan tempat proporsional dengan kenyataan konstitusi yang ada terhadap DPD jikalau penguatan melalui amandemen mengalami kegagalan politik di MPR. Dalam fungsi legislasinya ketika terdapat materi UU Migas gagal disetujui bersama Presiden dan DPR, maka salah satu atau keduanya dapat meminta pertimbangan konfirmasi (*statement of confirmation*) daerah akan materi tersebut, sehingga bisa menjadi patron tegas keinginan daerah atau jalan tengah proses legislasi tersebut. Bahkan, daerah bisa meminta penundaan, atas UU Migas yang ingin disetujui, karena daerah akan memberikan sikap penegasan kembali maka dalam jangka waktu tertentu suspensi persetujuan dilakukan sambil menunggu penegasan daerah akan materi UU Migas tersebut”. (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

- (a) Secara politik perencanaan UU Migas berasal dari beberapa sumber yaitu:
 - (1) RUU dari Presiden; (2) RUU dari DPR; dan (3) RUU dari DPD;
- (b) Proses politik terjadi karena dalam proses perencanaan penyusunan UU Migas karena UU ini berasal dari inisiatif eksekutif dan masuk menjadi Prolegnas. Dimana dalam perkembangannya ternyata banyak sekali kepentingan dalam penyusunan dan bahkan ketika RUU Migas telah disahkan menjadi UU Migas dan implemented sekalipun UU ini telah berkali-kali dilakukan revisi oleh MK dan DPR;
- (c) UU Migas yang secara historis direncanakan dan disusun berdasarkan inisiatif eksekutif yang kemudian masuk dalam Prolegnas sesungguhnya tidak pernah tercapai, bahkan lebih sering prioritas pembahasan didasarkan pada kebutuhan undang-undang yang saat itu mendesak, apalagi kalau menyangkut kepentingan politik. Oleh karena itu Prolegnas selalu gagal

memenuhi targetnya, bila dibandingkan antara perencanaan yang dibuat dalam Prolegnas dan realisasi setiap tahunnya;

(d) Skala prioritas dalam Prolegnas, hal ini yang menjadikan UU Migas sangat lama menjadi UU dan bebas polemik, belum lagi bahwa pembentukan UU Migas yang merupakan bersumber dari Prolegnas masih belum dapat menjawab kebutuhan yang prioritas dan terukur;

(e) Perencanaan UU Migas ini melalui proses yang tidak sebentar, karena prosedur di DPR juga panjang, ada proses menginventarisasi masukan dari Fraksi, Komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg, kemudian keputusan Baleg tersebut merupakan bahan konsultasi dengan Pemerintah hasil konsultasi dengan Pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan;

(f) Lambatnya proses perencanaan ini dikarenakan fungsi, tugas, dan kewenangan DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

5.1.2 Penyusunan

Pada tingkat Fraksi, proses politik penyusunan sebuah RUU dimulai dari adanya amanat dari mukatamar partai. Kemudian Fraksi tersebut membentuk tim pakar yang merancang RUU tersebut berdasarkan masukan masyarakat melalui DPP maupun DPD partai. Sementara itu, pada RUU usulan Pemerintah, tata cara perumusannya diatur dalam Keppres 188 tahun 1998. Prosesnya dimulai

dengan penyusunan konsep dan naskah akademis yang diikuti oleh permohonan prakarsa yang dilakukan oleh departemen teknis atau lembaga nondepartemen yang terkait. Setelah mendapatkan persetujuan dari Presiden barulah dibentuk Panitia Perancang RUU. Ada model yang hampir sama dalam setiap pembentukan tim perancang undang-undang ini. Ketuanya adalah Menteri dari departemen teknis terkait, kemudian tim intinya terdiri dari pejabat Eselon I (setingkat Dirjen), pejabat dari instansi lain yang terkait dengan substansi RUU, serta tokoh atau akademisi yang dianggap memiliki keahlian di bidang tersebut.

Sedangkan tim asistensi biasanya melibatkan banyak masyarakat sipil seperti kalangan LSM. Tim perancang ini kemudian akan merumuskan sekaligus mengonsultasikan rancangan tersebut kepada publik.

DPR maupun Pemerintah tidak mengkavling-kavling RUU mana saja yang akan diusulkan oleh Pemerintah dan RUU mana yang akan diusulkan oleh DPR. Bisa saja sebuah RUU dikerjakan oleh berbagai pihak, misalnya saja kasus yang pernah terjadi pada paket undang-undang politik. Pada September 2000, Pemerintah (Kementerian Dalam Negeri) telah membentuk tim untuk menyusun paket RUU politik tersebut. RUU tersebut juga telah disosialisasikan ke beberapa daerah di Indonesia. Paralel dengan proses itu, DPR bekerjasama dengan RIDEP juga telah menyusun paket undang-undang politik tersebut. Ironisnya pada saat Pemerintah mengajukan RUU tersebut ke DPR pada 29 Mei 2002 dengan Amanat Presiden No. R.06/PU/V/2002 (untuk RUU Partai Politik) dan No. R.07/PU/V/2002 (untuk RUU Pemilu) tidak satupun dari dua konsep tersebut yang diajukan. Depdagri malah mengajukan konsep baru yang dibentuk oleh tim yang berbeda.

Secara politik RUU ataupun UU disusun oleh: (1) penyusunan RUU dari Presiden; (2) Penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas; (3) penyusunan RUU berdasarkan diluar Prolegnas; dan (4) Penyampaian RUU dari DPD.

a. Penyusunan RUU dari Presiden (Eksekutif)

Penyusunan RUU dilakukan oleh Menteri atau pimpinan lembaga Pemerintah nondepartemen, disebut sebagai pemrakarsa, yang mengajukan usul penyusunan RUU. Penyusunan RUU dilakukan oleh pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Namun, dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat menyusun RUU di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan ijin prakarsa kepada Presiden. Pengajuan permohonan ijin prakarsa ini disertai dengan penjelasan mengenai konsepsi pengaturan UU yang meliputi: (i) urgensi dan tujuan penyusunan; (ii) sasaran yang ingin diwujudkan; (iii) pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan (iv) jangkauan serta arah pengaturan.

Sementara itu, Perpres No. 68/2005 menetapkan keadaan tertentu yang memungkinkan pemrakarsa dapat menyusun RUU di luar Prolegnas, yaitu: (a) menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; (b) meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional; (c) melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi; (d) mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; atau (e) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi DPR dan Menteri yang mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang peraturan perundang-undangan.

Dalam hal RUU yang akan disusun masuk dalam Prolegnas, maka penyusunannya tidak memerlukan persetujuan ijin prakarsa dari Presiden.

Pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun naskah

akademik mengenai materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik dilakukan oleh pemrakarsa bersama –sama dengan departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Saat ini departemen yang mempunyai tugas dan tanggung jawab diidang peraturan perundang-undangan adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menhukham). Selanjutnya, pelaksanaan penyusunan naskah akademik dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian.

b. Penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas

Proses ini diawali dengan pembentukan panitia antar departemen oleh pemrakarsa. Keanggotaan panitia ini terdiri atas unsur departemen dan lembaga Pemerintah nondepartemen yang terkait dengan substansi RUU. Panitia ini dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh pemrakarsa. Sementara itu, sekretaris panitia antar departemen dijabat oleh Kepala Biro Hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa.

Dalam setiap panitia antar departemen diikutsertakan wakil dari Menhukham untuk melakukan pengharmonisasian RUU dan teknis perancangan perundang-undangan. Panitia antar departemen menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai objek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan. Sedangkan kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengolahan dan perumusan RUU dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa.

Hasil perancangan selanjutnya disampaikan kepada panitia antar departemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati. Dalam pembahasan RUU di tingkat panitia antar departemen, pemrakarsa dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi di bidang sosial politik, profesi dan masyarakat lainnya sesuai dengan kebutuhan dalam penyusunan RUU.

Selama penyusunan, ketua panitia antar departemen melaporkan perkembangan penyusunan dan/atau permasalahan kepada pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan. Ketua panitia antar departemen menyampaikan rumusan akhir RUU kepada pemrakarsa disertai dengan penjelasan. Selanjutnya dalam rangka penyempurnaan pemrakarsa dapat menyebarluaskan RUU kepada masyarakat.

Pemrakarsa menyampaikan RUU kepada Menteri yang mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang peraturan perundang-undangan yang saat ini dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menhukham) dan Menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan. Pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menhukham diutamakan pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan. Pertimbangan dan paraf persetujuan diberikan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak RUU diterima.

Apabila pemrakarsa melihat ada perbedaan dalam pertimbangan yang telah diterima maka pemrakarsa bersama dengan Menhukham menyelesaikan perbedaan tersebut dengan Menteri atau pimpinan lembaga terkait. Apabila upaya penyelesaian tersebut tidak berhasil maka Menhukham melaporkan hal tersebut secara tertulis kepada Presiden untuk memperoleh keputusan.

Selanjutnya, perumusan ulang RUU dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan Menhukham.

Dalam hal RUU tidak memiliki permasalahan lagi baik dari segi substansi maupun segi teknik perancangan perundang-undangan maka pemrakarsa mengajukan RUU tersebut kepada Presiden untuk disampaikan kepada DPR. Namun, apabila Presiden berpendapat RUU masih mengandung permasalahan maka Presiden menugaskan Menhukham dan pemrakarsa untuk mengoordinasikan kembali penyempurnaan RUU tersebut dan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterima penugasan maka pemrakarsa harus menyampaikan kembali RUU kepada Presiden.

c. Penyusunan RUU di luar Prolegnas

Pada dasarnya Proses penyusunan RUU diluar Prolegnas sama dengan penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas. Hanya saja, dalam menyusun RUU di luar Prolegnas ada tahapan awal yang wajib dijalankan sebelum masuk dalam tahapan penyusunan undang-undang sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Tahapan awal ini dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi RUU yang telah disiapkan oleh pemrakarsa. Proses ini dilakukan melalui metode konsultasi antara pemrakarsa dengan Menhukham. Selanjutnya, untuk kelancaran pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi RUU, Menhukham mengoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dari lembaga pemrakarsa dan lembaga terkait lainnya. Proses ini juga dapat melibatkan perguruan tinggi dan/atau organisasi.

Apabila koordinasi tersebut tidak berhasil maka Menhukham dan pemrakarsa melaporkan kepada Presiden disertai dengan penjelasan mengenai perbedaan pendapat atau pandangan yang muncul. Pelaporan kepada Presiden ini ditujukan untuk mendapatkan keputusan atau arahan yang sekaligus merupakan izin prakarsa penyusunan RUU.

Namun, apabila koordinasi yang bertujuan melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi RUU tersebut berhasil, maka pemrakarsa menyampaikan konsepsi RUU tersebut kepada Presiden untuk mendapat persetujuan. Selanjutnya, apabila Presiden menyetujui maka pemrakarsa membentuk panitia antar departemen. Tacara pembentukan panitia antar departemen dan penyusunan RUU dilakukan sesuai dengan tahapan penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas yang telah diuraikan sebelumnya.

d. Penyampaian RUU Kepada DPR

RUU yang telah disetujui oleh Presiden disampaikan kepada DPR untuk dilakukan pembahasan. Proses ini diawali dengan penyampaian surat Presiden yang disiapkan oleh Menteri Sekretaris Negara kepada pimpinan DPR guna menyampaikan RUU disertai dengan keterangan Pemerintah mengenai RUU yang dimaksud.

Tahap Penyusunan RUU merupakan tahap persiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari: (1) pembuatan Naskah Akademik, (2) Penyusunan RUU; dan (3) Harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi. Hal ini seperti dijelaskan oleh SY, sebagai berikut:

“.... tahap setelah perencanaan dalam penyusunan RUU dan UU adalah tahap penyusunan, ini merupakan tahapan persiapan sebelum sebuah

dan kemakmuran rakyat melalui pengelolaan sumber alam minyak dan gas bumi adalah melalui kebijakan fiskal dengan memperbesar pendapatan negara dari minyak dan gas bumi. Kebijakan subsidi bahan bakar minyak dan LPG dalam anggaran negara, merupakan salah satu bentuk kebijakan fiskal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak. Sampai tahun 2014, kebijakan subsidi BBM dan LPG masih tetap diberlakukan, walaupun sudah mulai dikurangi. Seperti halnya dengan subsidi energi listrik bagi pelanggan dengan tegangan 450KWh juga masih disubsidi oleh Pemerintah melalui kebijakan fiskal anggaran negara.

Berangkat dari pemikiran di atas, berdasarkan naskah akademik tersebut maka pilihan politik atau kebijakan pengelolaan minyak dan gas bumi sangat berkaitan dengan aspek anggaran negara, dan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak, mengedepankan migas sebagai sumber energi dan bahan baku sektor industri, tanpa harus menghentikan masuknya investasi asing dalam pengembangan industri pertambangan minyak dan gas bumi. Saat ini sulit kemungkinannya Pemerintah (negara) menghentikan investasi asing di sektor minyak dan gas bumi tanpa mendorong investasi dalam negeri, terutama investasi swasta nasional. Namun kebijakan industri pertambangan minyak dan gas bumi tetap harus bersifat inklusif tanpa mengorbankan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak dalam pengelolaannya di lapangan. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh AS, sebagai berikut:

".... pilihan politik atau kebijakan pengelolaan minyak dan gas bumi sangat berkaitan dengan aspek anggaran negara, dan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak, mengedepankan migas sebagai sumber energi dan bahan baku sektor industri, tanpa harus menghentikan masuknya investasi asing dalam pengembangan industri pertambangan minyak dan gas bumi. Saat ini sulit

kemungkinannya Pemerintah (negara) menghentikan investasi asing di sektor minyak dan gas bumi tanpa mendorong investasi dalam negeri, terutama investasi swasta nasional. Namun kebijakan industri pertambangan minyak dan gas bumi tetap harus bersifat inklusif tanpa mengorbankan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak dalam pengelolaannya di lapangan". (Wawancara, Mei 2017).

Pertimbangan politik dalam naskah akademik yang dibuat ini adalah bahwa seiring dengan semakin strategis dan pentingnya sumber alam minyak dan gas bumi bagi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat banyak di Indonesia, dan pesatnya perkembangan industri dan ekonomi di berbagai negara, serta kecenderungan munculnya "perebutan" sumber-sumber alam strategis seperti minyak dan gas bumi di beberapa kawasan di dunia, maka politik pengelolaan minyak dan gas bumi perlu diarahkan untuk benar-benar bagi kepentingan negara. Di samping itu politik pengelolaan minyak dan gas bumi juga harus berorientasi untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak, salah satunya adalah dengan meningkatkan ketahanan energi nasional.

Pilihan politik dan kebijakan tersebut harus ditempuh, karena sumber alam minyak dan gas bumi merupakan sumber alam yang bersifat *depletion* dan *unrenewable resources*. Sedangkan Pemerintah belum serius mengembangkan energi alternatif seperti energi baru terbarukan (*renewable energy*) menggantikan energi minyak dan gas bumi yang bersumber dari fosil.

Kebijakan energi ke depan hendaknya mengutamakan pengembangan energi baru sebagai pengganti energi minyak dan gas bumi dalam rangka ketahanan energi nasional (kedaulatan energi dan kemandirian energi). Energi baru dimaksud adalah pengembangan energi bahan bakar yang berasal dari produk pertanian, seperti tumbuh-tumbuhan dan tanaman lainnya. Untuk mengembangkan energi tersebut, perlu dukungan dana yang bersifat jangka

panjang (*petroleum fund*), selain dukungan kebijakan. Oleh karena itu, ke depan perlu diatur tentang kebijakan dan kepastian alokasi dana untuk pengembangan energi bahan bakar terbarukan, sebagai pengganti cadangan minyak dan gas bumi yang bersifat *depletion*. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh AS, sebagai berikut:

“... kebijakan energi ke depan hendaknya mengutamakan pengembangan energi baru sebagai pengganti energi minyak dan gas bumi dalam rangka ketahanan energy nasional (kedaulan energy dan kemandirian energi). Energi baru dimaksud adalah pengembangan energi bahan bakar yang berasal dari produk pertanian, seperti tumbuh-tumbuhan dan tanaman lainnya. Untuk mengembangkan energi tersebut, perlu dukungan dana yang bersifat jangka panjang (*petroleum fund*), selain dukungan kebijakan”. (Wawancara, Mei 2017).

Menelusuri dari naskah akademik yang dibuat, maka landasan hukum pengelolaan minyak dan gas bumi harus sesuai dan sinkron dengan arah politik pengelolaan minyak dan gas bumi sebagai mana dijelaskan di atas. Oleh karena itu, kerangka hukum pengelolaan minyak dan gas bumi juga harus didasarkan pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), serta kepentingan strategis kebijakan fiskal negara.

Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Selanjutnya, Pasal tersebut juga menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal ini maka minyak dan gas bumi sebagai salah satu sumberdaya alam strategis tidak terbarukan dan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak, harus dikuasai oleh negara dengan pengelolaan yang dilakukan secara optimal guna memperoleh manfaat sebesar-

besar bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Sebagai kekayaan alam yang dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka pengelolaan minyak dan gas bumi tunduk pada sistem penyelenggaraan perekonomian nasional yaitu diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Pertimbangan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat seperti dibahas dalam Naskah Akademik di atas menjadikan penyusunan UU Migas berjalan alot.

Apalagi banyak juga naskah akademik tandingan yang merevisi naskah akademik yang dibuat Pemerintah. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Koalisi Publish What You Pay (PWYP) Indonesia adalah mengawal Revisi Undang-Undang No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) yang sesuai dengan konstitusi dan mengarah pada perbaikan tata kelola. Sejumlah persoalan menjadi latar belakang urgensi perlunya mengawal revisi UU Migas. *Pertama*, adanya Putusan MK yang memandatkan penataan ulang kegiatan usaha hulu migas dengan membubarkan Badan Pengelola Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) dan menjadikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai ujung tombak pengelolaan hulu migas. *Kedua*, UU Migas saat ini menyebabkan salah kelola sumberdaya alam Indonesia yang diindikasikan dengan tidak adanya *roadmap* pengelolaan dan pemanfaatan migas, adanya mafia migas, dan inefisiensi biaya operasional (*cost recovery*). *Ketiga*, kebijakan energi nasional yang cenderung sektoral dan hanya berorientasi pada aspek pendapatan, bukan ketahanan nasional di bidang energi. *Keempat*, UU ini

melupakan kegiatan hilir dan cenderung pada kegiatan hulu migas. Hal ini seperti diungkapkan oleh YW, sebagai berikut:

“... Koalisi PWYP Indonesia yang diinisiasi oleh salah satu anggotanya yang concern terhadap pengembangan hukum lingkungan dan sumberdaya alam, yaitu Indonesin Center for Environmental Law mendorong gerakan advokasi mengawal Revisi UU Migas sekaligus menyusun draft rancangan UU Migas (RUU Migas) versi Masyarakat Sipil yang akan diajukan dalam proses pembahasan Revisi UU Migas di DPR maupun Pemerintah...kami menganggap proses penyusunan RUU Migas ini telah melalui rangkaian diskusi mendalam dan Wawancara dengan pakar, akademisi, masyarakat sipil dan Pemerintah selama kurang lebih 11 (sebelas) bulan yang dimasukkan ke dalam RUU ini, yaitu perencanaan pengelolaan Migas, kelembagaan pengelolaan Migas, badan pengawas, BUMN Pengelola, *Domestic Market Obligation (DMO)*, Dana Cadangan, *Cost Recovery*, *Participating Interest (PI)*, Perlindungan Atas Dampak Kegiatan Migas, serta Reformasi Sistem Informasi dan Partisipasi”. (Wawancara, Agustus 2017).

Contoh kasus di atas adalah salah satu kondisi dimana Koalisi PWYP Indonesia bersama elemen masyarakat sipil lainnya berupaya mendorong adanya transparansi sekaligus ruang partisipasi bagi publik dalam pembahasan Revisi UU Migas baik di DPR maupun Pemerintah. Selain itu, memastikan bahwa UU Migas yang dihasilkan nantinya harus memiliki visi untuk mendorong perbaikan tata kelola sekaligus menjamin kedaulatan negara atas energi. Hal seperti ini menjadikan nuansa politik penyusunan UU Migas berjalan alot dan lama.

Seperti halnya yang juga disampaikan oleh AN, sebagai berikut:

“... pembahasan revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi berjalan lambat. Sejak masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) periode 2009-2014 dan dilanjutkan sebagai agenda Prolegnas prioritas 2016, pembahasan tak kunjung selesai. Ketiadaan payung hukum yang menjadi arah bagi pengambilan kebijakan di sektor migas tentu akan merugikan negara, Pemerintah, dan masyarakat hal ini karena kemampuan DPR dalam merampungkan Prolegnas tergolong rendah. Per tahunnya, DPR hanya mampu menyelesaikan pembahasan rancangan UU sekitar 10-15 persen dari target. Bukan hanya RUU Migas yang pembahasannya berlangsung sangat lama di DPR. Banyak juga RUU lainnya yang juga penting dan

strategis mengalami nasib yang sama, terlunta-lunta. Misalnya saja di bidang ekonomi, pembahasan RUU mengenai BUMN, perbankan, Bank Indonesia, Sistem Pengupahan, Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Ketenagakerjaan, Sistem Transportasi Nasional, Kepariwisata, Lembaga Penjamin Simpanan, dan sebagainya bernasib sama. Sedangkan di bidang nonekonomi, pembahasan yang berlarut-larut terjadi antara lain pada RUU TNI, Penyiaran, Rahasia Negara, Pertanahan, Partai Politik, KPK, Kebudayaan, Keamanan Nasional, Kepolisian Negara RI, HAM, Perkawinan, Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, dan sebagainya dengan belum selesainya pembahasan UU Migas, tidak ada landasan hukum yang kuat yang mendasari kegiatan dan pengelolaan di sektor Migas. Saat ini, aturan Migas bersifat tambal sulam, lebih didominasi oleh peraturan-peraturan operasional. Akibatnya, pemanfaatan dan pengelolaan migas berjalan tanpa arah yang jelas". (Wawancara, Agustus 2017).

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, kebijakan pengelolaan minyak dan gas bumi mengalami beberapa kali perubahan. Hal ini tentu saja merujuk dan mendasarkan diri pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku dari waktu ke waktu. Saat ini undang-undang yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Minyak dan Gas Bumi). UU Minyak dan Gas Bumi ini menggantikan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (UU tentang Pertamina).

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa kentanya polemik politik UU Minyak dan Gas Bumi telah menimbulkan persoalan hukum dalam implementasinya. UU ini telah melalui tiga kali pengujian di Mahkamah Konstitusi. Ketiga putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap UU Minyak dan Gas Bumi tersebut mewakili 2 (dua) isu penting dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu pertama mengenai sistem penyelenggaraan atau pengelolaan minyak dan gas bumi dan kedua adalah mengenai lembaga pengelola minyak dan gas bumi sebagai implementasi dari konsep dikuasai negara. Putusan MK No. 002/PUU-

I/2003 pada tanggal 21 Desember 2004 menyangkut sistem pengelolaan minyak dan gas bumi yang menurut MK bertentangan dengan UUD 1945, dan selanjutnya Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 yang berkaitan dengan kelembagaan pengelolaan minyak dan gas bumi. Hal ini seperti yang disampaikan oleh SY, sebagai berikut:

“... kentalnya polemik politik UU Minyak dan Gas Bumi telah menimbulkan persoalan hukum dalam implementasinya. UU ini telah mengalami melalui 3 (tiga) kali pengujian di Mahkamah Konstitusi. Ketiga putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap UU Minyak dan gas bumi tersebut mewakili 2 (dua) isu penting dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu pertama mengenai sistem penyelenggaraan atau pengelolaan minyak dan gas bumi dan kedua adalah mengenai lembaga pengelola minyak dan gas bumi sebagai implementasi dari konsep dikuasai negara. Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 pada tanggal 21 Desember 2004 menyangkut sistem pengelolaan minyak dan gas bumi yang menurut MK bertentangan dengan UUD 1945, dan selanjutnya Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 yang berkaitan dengan kelembagaan pengelolaan minyak dan gas bumi”.

(Wawancara, Juli 2017).

Dari data lapangan didapatkan bahwa ada beberapa ketentuan dari pasal yang dibatalkan oleh MK dalam UU Minyak dan Gas Bumi ini yang menempatkan negara (Pemerintah) pada posisi yang lemah. Kedudukan Badan Pengelola Minyak dan Gas (BP Minyak dan Gas Bumi) sebagaimana diatur dalam UU Minyak dan Gas Bumi menempatkan Pemerintah dalam hal ini BP Minyak dan Gas Bumi pada posisi yang setara dengan Badan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Oleh karena itu terjadi praktek hubungan hukum antara Pemerintah dengan pelaku bisnis (*Government to Bussiness*). Praktik inilah yang dipandang MK merendahkan status Pemerintah.

Permasalahan dalam kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi saat ini, tidak hanya pada kegiatan hulu minyak dan gas bumi saja, tetapi juga pada kegiatan hilir minyak dan gas bumi yang dari sisi regulasi berbeda satu-sama lain. Kompleksnya permasalahan dalam kegiatan pertambangan minyak dan gas

bumi, memerlukan suatu kebijakan pengelolaan yang dapat mengakomodasi berbagai kepentingan dalam masyarakat, termasuk kepentingan para investor (kontraktor) yang telah menanamkan modalnya di sektor minyak dan gas bumi.

Namun dalam proses pengelolannya, kepentingan negara yang menjadi dasar dan prioritas dari kebijakan pengelolaan sektor minyak dan gas bumi di masa yang akan datang. Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945.

Pada periode keanggotaan DPR tahun 2009-2014 Pemerintah dan DPR telah berupaya membuat *political will* berupa Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi (RUU Minyak dan gas bumi) sesuai Program Legislasi Nasional 2009-2014, namun belum dapat disahkan sebagai undang-undang. Pada periode keanggotaan 2014-2019 RUU Minyak dan gas bumi masuk kembali kedalam Prolegnas 2014-2019 dan menjadi prioritas tahun 2015 sebagai usul DPR.

Berdasarkan berbagai permasalahan yang terjadi berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia, maka salah satu cara untuk memperbaiki sistem perminyakan nasional, yaitu dengan menyempurnakan dasar kebijakannya, yaitu dengan melakukan perubahan dan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Berdasarkan paparan dan temuan di atas maka dapat disimpulkan bahwa UU Migas yang disusun dengan membuat naskah akademis adalah langkah prosedural yang tidak mudah dilalui selain karena ini merupakan kajian ilmiah atau penelitian, juga banyaknya kepentingan sejenis untuk menjadikan UU yang dibuat menjadi lebih baik sesuai dengan perspektif masing-masing. Pihak di luar

DPR dan eksekutif memiliki perspektif masing-masing dalam memandang UU Migas yang termasuk didalamnya adalah LSM dan masyarakat luas.

Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa UU Migas yang dibuat tahun 2001 ini telah mengalami revisi, hal ini yang menyebabkan penyusunan UU Migas belum final dan masih menyisakan polemik secara politik. Kerena memang sejarah lahirnya UU ini juga meninggalkan polemik karena UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas lahir setelah Indonesia menerima program IMF untuk mencegah dampak krisis ekonomi 1998/1999. Tujuannya adalah untuk mereformasi sektor migas. Akan tetapi, UU Migas ini cenderung liberal karena membuat sumber minyak bumi beralih kepemilikan kepada pihak asing dan berorientasi pasar. Cadangan migas negara dapat disertifikasikan atas nama perusahaan yang mendapat konsesi mengeksplorasinya. Bahkan, sertifikat tersebut dapat diagunkan untuk memperoleh modal pengeboran.

Pertamina sebagai perusahaan BUMN tidak berwenang membukukan cadangan migas sebagai aset nasional. Praktik pengelolaan sumberdaya migas ini dinilai merugikan negara secara finansial dan kepemilikan rakyat atas kekayaan alam tereduksi. Posisi Pertamina sebagai perusahaan minyak nasional (*national oil company/NOC*) yang dibentuk berdasarkan UU Migas Nomor 8

Tahun 1971 pun berubah sejak disahkannya UU Migas Nomor 22/2001. Jika pada UU migas terdahulu Pertamina ditunjuk sebagai operator sekaligus regulator migas di Indonesia, pada UU Nomor 22/2001 Pertamina hanya menjadi operator. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh SY, sebagai berikut:

“... perubahan ini disebabkan UU Migas Nomor 22/2001 memisahkan kewenangan di sektor migas dengan menambahkan pengaturan untuk sektor hilir migas yang pada UU Migas Nomor 8/1971 belum diatur. Namun, pada praktiknya Pertamina pasca UU Nomor 8/1971 lebih berfungsi sebagai regulator ketimbang operator migas di Indonesia. Posisi yang berubah dari semula regulator menjadi operator sesuai yang

diamanatkan UU ini tentu saja memengaruhi kinerja Pertamina ... berdasarkan UU Migas Nomor 22/2001, selain Pertamina yang berubah menjadi operator migas, dibentuk pula dua institusi lain yang menjadi regulator menangani kegiatan hulu dan hilir sektor migas. BP Migas (kemudian digantikan oleh SKK Migas) menjadi perwakilan Pemerintah sebagai regulator hulu migas. Sedangkan BPH Migas menjadi perwakilan Pemerintah sebagai pengawas sektor hilir migas akan tetapi, sejak berlakunya UU Migas Nomor 22/2001, kondisi sektor migas malah memburuk, bahkan ketahanan energi nasional terancam. Produksi minyak bumi menurun seiring dengan menipisnya cadangan minyak bumi. Sementara, akibat konsumsi migas yang meningkat karena penambahan penduduk dan penggunaan kendaraan bermotor, impor minyak bumi baik mentah maupun bahan bakar minyak menjadi meningkat. Hal ini menguras devisa negara dan berpengaruh pada defisit neraca perdagangan. Keuangan negara pun terbebani karena subsidi bahan bakar minyak dan gas membuat anggaran negara terus membengkak ... dalam perkembangannya, BP Migas dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi pada November 2012 dan digantikan oleh SKK Migas. Tidak itu saja, tak kurang dari 22 pasal dalam UU Migas Nomor 22/2001 dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan tidak punya kekuatan hukum mengikat". (Wawancara, Juni 2017).

Dengan demikian, revisi UU Migas menjadi keniscayaan. Adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 mengamanatkan perubahan tata kelola industri hulu migas nasional dan mengarah pada penguasaan negara demi kemakmuran rakyat. Hal inilah yang menjadi dasar dilakukannya revisi UU Migas ini. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh SY, sebagai berikut:

"... dalam revisi UU Migas Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral (ESDM) menegaskan sudah memiliki pandangan terkait pembahasan revisi Undang Undang Minyak dan Gas yang akan dibahas bersama-sama dengan DPR....Tim Kementerian ESDM secara mandiri turut menyusun rencana tata kelola industri migas. Saat ini proses pembahasan baru merampungkan pengelolaan dari sisi hulu, sedangkan di sisi hilir sedang dibahas ... Pasalnya, saat ini pembahasan revisi UU Migas masih merupakan domain Komisi VII DPR ... Pemerintah belum akan mengajukan diri untuk mengambil inisiatif pembahasan revisi UU migas untuk bisa dipercepat, karena pembahasan di DPR diyakini akan bisa dipercepat. Boleh kan Pemerintah menganalisis juga, punya ide seperti apa. Tapi kita tetap dalam koridor ketatanegaraan sekarang inisiatif masih dari DPR". (Wawancara, 16 Juni 2017).

Berdasarkan Wawancara di atas terlihat bahwa Komisi VII DPR saat ini tengah membahas revisi UU Migas yang ditargetkan bisa rampung pada tahun ini. Untuk masalah isu kelembagaan, Fraksi-Fraksi di DPR sepakat untuk dibentuk Badan Usaha Khusus (BUK) yang akan mengatur tata kelola Migas di tanah air, termasuk menjadi induk bagi berbagai perusahaan negara yang bergerak di sektor Migas.

Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas (SKK Migas) diusulkan akan dilebur dalam BUK. Wacana lainnya adalah PT Pertamina (Persero) yang diusulkan sebagai BUK tersebut. Dalam UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, BP Migas yang semula diamanatkan untuk menjadi badan pengelola justru dianulir dan dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi yang akhirnya melahirkan badan sementara, yakni SKK Migas.

Dengan demikian terlihat bahwa polemik penyusunan UU Migas saat ini adalah pada posisi urgensi revisinya. Revisi UU Migas Nomor 22/2001 diyakini banyak pihak dapat mengembalikan kedaulatan negara dan rakyat atas sumberdaya migas. Pengelolaan sumberdaya Migas harus dikembalikan lagi ke konstitusi, yaitu sebagai sumberdaya alam yang dikuasai oleh negara dan dipakai untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai Pasal 33 UUD 1945.

Temuan tersebut di atas diperkuat dengan hasil wawancara dengan SY, sebagai berikut:

“... sudah banyak masukan yang disampaikan dari berbagai kalangan yang memiliki perhatian terhadap kondisi migas kita saat ini. Beberapa hal yang harus menjadi prioritas dalam pembahasan revisi UU Migas antara lain adalah menyangkut cadangan migas dan produksinya, ketahanan energi yang berorientasi pada kemandirian energi, tata kelola yang transparan dan akuntabilitas sehingga menghilangkan praktik mafia migas, serta tentu saja kepastian hukum dalam kegiatan sektor migas sekarang bola ada di tangan DPR. Publik maklum, UU merupakan produk politik sehingga banyak tarik menarik kepentingan. Namun demikian, tidak ada alasan untuk menunda penyelesaian pembahasan RUU migas ini.

Hal itu disebabkan setidaknya ada dua hal yang membuat RUU migas menjadi urgen saat ini". (Wawancara, Agustus 2017).

Berdasarkan temuan lapangan didapatkan bahwa ada beberapa hal yang menyebabkan penyusunan ulang UU Migas harus disusun ulang, yaitu: *pertama*, situasi ketidakpastian perekonomian global yang kian meningkat seiring dengan dinamika politik pascaterpilihnya Presiden baru AS. Kondisi global jelas akan memengaruhi perekonomian dalam negeri. Kita masih akan menghadapi potensi defisit neraca perdagangan dan defisit fiskal di mana migas mempunyai peran dalam kedua hal tersebut. *Kedua*, sebagai produk politik, pembahasan RUU di DPR saat ini seharusnya bisa lebih mulus oleh karena komposisi DPR sekarang sudah dikuasai oleh koalisi yang lebih menyokong Pemerintah. Ini menjadi kesempatan di sisi yang lain. Setelah tujuh tahun berlalu, DPR menargetkan revisi UU Migas akan selesai pada triwulan I atau II 2018. Namun, masih cukup panjang jalan pembahasan setelah naskah akademik ada hingga menjadi UU baru.

Dengan demikian penyusunan UU Migas berdasarkan gambaran data di atas memiliki tantangan politis yang sangat kuat karena tarik menarik kepentingan yang kuat dari banyak pihak baik dari Pemerintah, DPR maupun masyarakat luas. Termasuk dalam penyusunan UU Migas yang sedang diupayakan untuk direvisi.

Tahap selanjutnya dari proses penyusunan UU Migas adalah Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi, dimana tahapan ini adalah suatu tahapan untuk memastikan bahwa RUU yang disusun telah selaras dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UU lain serta teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Selain itu juga bahwa UU tersebut

menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam UU. Hal ini seperti diungkapkan oleh SY, sebagai berikut:

“... pengharmonisasian RUU diatur di dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, dikatakan bahwa *Pengharmonisasian, pembulatan, dan penetapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan*”. Kemudian hal itu diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden”. (Wawancara, Juni 2017).

Hasil wawancara dengan SAA, informan dari Badan Legislasi, juga menunjukkan bahwa saat ini proses politik RUU Perubahan UU Migas sudah sampai pada tahap harmonisasi, sebagaimana berikut ini:

“Sekarang, kita lagi harmonisasi Undang-Undang Migas, memang ada sedikit masalah terutama menyangkut kelembagaan, usulan teman-teman dari Komisi VII itu menginginkan kelembagaan ... struktur organisasi di Migas itu baik di hulu maupun di hilir ditangani di sebuah lembaga tertentu ... ada pembentukan badan baru ... itu namanya Badan Usaha Khusus, sementara itu bertabrakan dengan ketentuan di Undang-Undang Bumh, ... nah itu yang menjadi problem sekarang. Badan usaha khusus itu ... BUK namanya, nama konsep Ruu Minyak Dan Gas Bumi itu nanti adalah satu badan yang bukan merupakan sebuah BUMN tetapi dia diberi kewenangan untuk mencari keuntungan, ... itu yang rancunya disitu, makanya agak sedikit mandeg pembahasannya, sementara kalau dia merupakan badan usaha dan harus mencari keuntungan berarti harus terikat dengan UU BUMN. (Wawancara, Oktober 2017).

Menurut informan, SAA, lembaga baru yang dimaksud bukanlah seperti BP-MIGAS yang pernah ada sebelumnya, karena BP-MIGAS tidak mencari untung, sedangkan lembaga baru ini diharapkan juga mencari keuntungan, sebagaimana dalam hasil wawancara berikut ini:

“... bukan seperti BPMIGAS yang gak cari untung, karena dulu BPMIGAS sebagai regulator, nah BUK ini di samping sebagai regulator juga sebagai operator. Nah siapa yang ditugaskan? Apakah Pertamina? Atau

pembentukan Badan Usaha baru? Nah oleh karena itu kita sinkronkan lagi mencari jalan keluar bagaimana bersesuaian dengan UU BUMN. Karena di UU BUMN itu yang namanya badan usaha hanya dua, satu bentuk perseroan terbatas, persero dan yang kedua Badan Layanan Umum, BLU ... Nah BUK ini tidak dikenal, ini badan macam apa, dalam Undang-undang yang berkaitan dengan BUMN ... Nah itu satu, berikutnya keanggotaan Direksi BUK itu dalam rancangan itu nanti akan dipilih oleh DPR tetapi dia nanti akan bertanggungjawab langsung kepada Presiden". (Wawancara, Oktober 2017).

Penjelasan tentang RUU Migas (perubahan) yang masuk tahap harmonisasi juga dikatakan oleh informan lainnya dari Baleg, HTD, sebagai berikut:

"Usulan pemerintah, dan kemarin pun pemerintah mau juga diminta menjadi usulan pemerintah tapi hasilnya sepakat diserahkan menjadi usulan DPR dan sekarang sudah masuk ke tahap harmonisasi. Sesuai dengan penjelasan pak Ketua (Ketua Baleg, Red) tadi ada kendala besar diharmonisasi terkait dengan status hukum dari Badan Usaha Khusus yang berbeda atau bertabrakan dengan UU BUMN, itu perlu kesepakatan antara pengusul Komisi VII dan Komisi VI untuk membuat rumusan mau seperti apa yang di inginkan oleh Badan Usaha Khusus, dan sampai sekarang belum selesai sehingga stuck di sisi ini saja, meskipun di Baleg sendiri kami telah mempersiapkan juga, jadi apabila persoalan itu selesai maka di Baleg ini apabila di ibaratkan lari akan lebih cepat karna Baleg sudah menggali informasi juga dengan stakeholder yang berkaitan dengan Migas dan itu menjadi bahan anggota Baleg untuk melakukan harmonisasi pada draft ini. Tapi, apabila masalah Badan Usaha Khusus dengan BUMN harus antara pengusul ada kesepakatan". (Wawancara, Oktober 2017).

Dengan demikian jelas bahwa dalam tahap harmonisasi yang menjadi masalah adalah status hukum badan baru yang diusulkan dalam RUU Migas Perubahan, dan sampai saat ini perumusan tentang hal tersebut masih berlangsung.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Terdapat 3 (tiga)

alasan perlu dilakukan pengharmonisasian RUU sebagaimana diatur berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yaitu:

- (a) Undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan subsistem dari sistem hukum nasional. Peraturan perundang-undangan harus saling terkait dan berhubungan serta merupakan suatu kesatuan yang utuh dengan subsistem lainnya;
- (b) Undang-undang dapat diuji (*judicial review*) baik secara material maupun formal oleh Mahkamah Konstitusi (MK) berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, berdasarkan hal tersebut maka pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat penting dilakukan sebagai langkah pencegahan (*preventif*) untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 oleh MK;
- (c) Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 merupakan pedoman sebagai cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dibuat dan diberlakukan untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya pedoman atau metode yang pasti dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka akan terjadi ketidakseragaman atau perbedaan-perbedaan bentuk antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya.

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Pada proses politik penyusunan RUU/UU Migas dilakukan melalui: (1) menyusun naskah akademik; (2) penyusunan; dan (3) harmonisasi dan sinkronisasi;
- b. UU Migas yang disusun dengan membuat naskah akademis adalah langkah prosedural yang tidak mudah dilalui, selain karena ini merupakan kajian ilmiah, juga banyaknya kepentingan sejenis yang bertujuan untuk menjadikan UU yang dibuat menjadi lebih baik, sesuai dengan perspektif masing-masing. Pihak di luar DPR dan eksekutif memiliki perspektif masing-masing dalam memandang UU Migas, dan juga termasuk di dalamnya adalah LSM dan masyarakat luas;
- c. Terdapat beberapa hal yang menyebabkan penyusunan UU Migas harus disusun ulang, yaitu: *pertama*, situasi ketidakpastian perekonomian global yang kian meningkat. Kondisi global jelas akan memengaruhi perekonomian dalam negeri. *Kedua*, sebagai produk politik, pembahasan RUU di DPR saat ini seharusnya bisa lebih mulus oleh karena komposisi DPR sekarang sudah dikuasai oleh koalisi yang lebih menyokong Pemerintah, namun dalam kenyataannya banyak kepentingan yang saling tarik menarik, sehingga proses politik perubahan UU Migas menjadi terhambat;
- d. Penyusunan UU Migas memiliki tantangan politis yang sangat kuat karena tarik menarik kepentingan yang kuat dari banyak pihak baik dari Pemerintah, DPR maupun masyarakat luas.

5.1.3 Pembahasan

Proses politik dalam pembahasan materi UU Migas dilakukan antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD) melalui dua tingkat pembicaraan. Tingkat 1, adalah pembicaraan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat

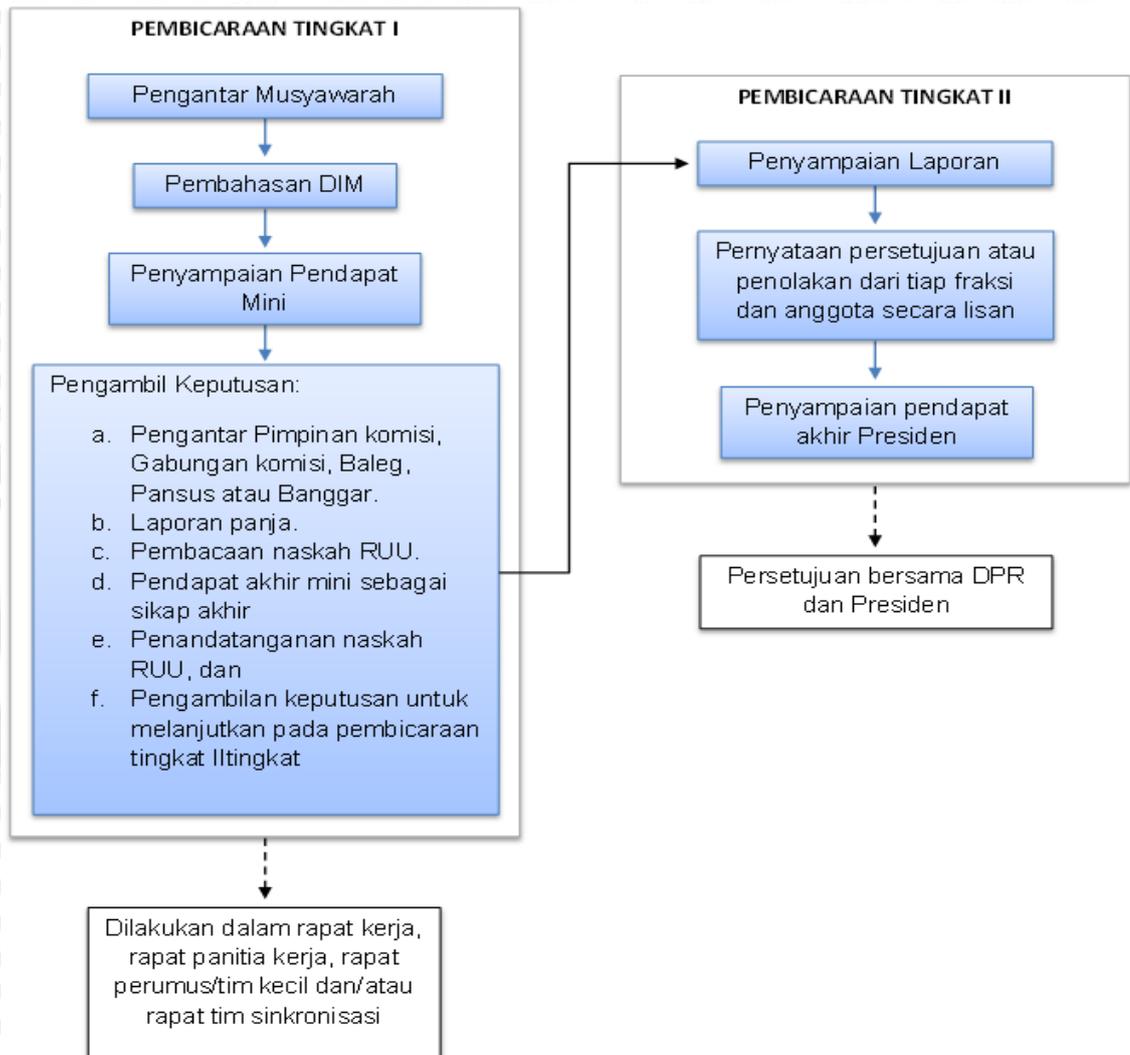
Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran atau Rapat Panitia Khusus. Tingkat 2, adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelum adanya putusan MK 92/2012, menyebutkan bahwa hanya "mengijinkan" DPD untuk ikut serta dalam pembahasan Tingkat 1, namun setelah putusan MK 92/2012, DPD juga ikut dalam pembahasan Tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai pada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU, karena persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR. Hal ini seperti disampaikan oleh SY, sebagai berikut:

"... proses pembahasan materi UU Migas dilakukan antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD) melalui dua tingkat pembicaraan Tingkat 1 adalah pembicaraan dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelum adanya putusan MK 92/2012 hanya "mengijinkan" DPD untuk ikut serta dalam pembahasan Tingkat 1, namun setelah putusan MK 92/2012, DPD ikut dalam pembahasan Tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR". (Wawancara, Mei 2017).

Apa yang terjadi pada tahap pembahasan adalah proses politik yang berujud dalam bentuk "saling kritik" terhadap suatu RUU. Jika RUU tersebut berasal dari Presiden, maka DPR dan DPD akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPR, maka Presiden dan DPD akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPD, maka Presiden dan DPR akan memberikan masukan dan pendapatnya.

Secara konseptual, Pembahasan Tingkat Pertama terjadi dalam arena Rapat Komisi, Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran atau Rapat Panitia Khusus bersama-sama dengan Pemerintah. Tatib tidak menjelaskan proses dan kriteria penentuan badan atau alat kelengkapan DPR mana (apakah Komisi, Gabungan Komisi ataukah Pansus) yang akan

membahas suatu rancangan undang-undang bersama Pemerintah. Berikut proses pembahasan peneliti sederhanakan dalam bentuk diagram gambar di bawah ini.



Gambar 5.2 Proses Pembahasan RUU Migas

Sumber: Sekretariat DPR-RI

Proses tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh Bamus. Bamus juga menetapkan sendiri kriteria penentuan apakah suatu RUU dibahas oleh Komisi, Gabungan Komisi atau Pansus. Wawancara dengan AS, menyatakan sebagai berikut:

“... secara umum kita mengetahui bahwa sebuah RUU diajukan dalam pembahasan itu bisa diputuskan untuk disetujui dengan perubahan atau ditolak apabila RUU disetujui dengan perubahan, DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus untuk membahas dan menyempurnakan RUU tersebut. Setelah disetujui menjadi RUU usul dari DPR, Pimpinan DPR menyampaikan kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama-sama dengan DPR nah, bagaimana jika RUU ditolak? Pada kenyataannya, apabila suatu RUU ditolak oleh DPR untuk menjadi usul inisiatif, tidak ada pengaturan apakah RUU tersebut dapat diajukan lagi pada masa persidangan tersebut”. (Wawancara, Juni 2017).

Lebih lanjut tentang mekanisme pembahasan tingkat pertama dan selanjutnya pada Tingkat Pembahasan dan Persetujuan harus melalui beberapa tahapan, sebagaimana dikatakan oleh AS, sebagai berikut:

“... pembahasan Tingkat Pertama terjadi dalam arena Rapat Komisi, Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran atau Rapat Panitia Khusus bersama-sama dengan Pemerintah ... Tatib tidak menjelaskan proses dan kriteria penentuan badan atau alat kelengkapan DPR mana (apakah Komisi, gabungan Komisi ataukah pansus) yang akan membahas suatu rancangan undang-undang bersama Pemerintah. Proses tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh Bamus. Bamus juga menetapkan sendiri kriteria penentuan apakah suatu RUU dibahas oleh Komisi, Gabungan Komisi atau Pansus, antara lain berdasarkan pertimbangan apabila substansi undang-undang tersebut merupakan gabungan dari berbagai bidang-bidang yang ada di Komisi maka dibentuk Pansus atau Gabungan Komisi. Sedangkan bila hanya mencakup satu bidang saja maka akan dibahas oleh Komisi ... juga apabila jadwal suatu Komisi terlalu padat maka dibentuklah Pansus, akan tetapi bila terlalu banyak Pansus dan orang habis dalam pansus-pansus maka dibahas di Komisi”. (Wawancara, Juni 2017).

Dari penjelasan wawancara di atas terlihat bahwa mekanisme pembahasan UU Migas yang diteliti dalam penelitian ini sesuai dengan mekanisme itu, tetapi hanya ditemui pembahasan tingkat pertama, sesuai dengan hasil data Wawancara dengan SY, sebagai berikut:

“.... pembahasan UU Migas terjadi pada pembahasan tingkat pertama, yaitu: pembahasan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran atau Rapat Panitia Khusus ini terjadi karena keputusan pengesahan RUU menjadi UU Migas telah

dapat dihasilkan pada pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna. Dalam rapat, Komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia Anggaran, atau pimpinan Panitia Khusus". (Wawancara, Mei 2017).

Bamus menetapkan sendiri kriteria penentuan apakah suatu RUU

dibahas oleh Komisi, Gabungan Komisi atau Pansus, antara lain berdasarkan

pertimbangan:

a. Substansi dari undang-undang. Apabila substansi undang-undang tersebut

merupakan gabungan dari berbagai bidang-bidang yang ada di Komisi maka

dibentuk Pansus atau gabungan Komisi. Sedangkan bila hanya mencakup

satu bidang saja maka akan dibahas oleh Komisi; dan

b. Beban kerja masing-masing Komisi. Apabila jadwal suatu Komisi terlalu padat

maka dibentuklah pansus, akan tetapi bila terlalu banyak pansus dan orang

habis dalam pansus-pansus maka dibahas di Komisi.

Dalam pembahasan rancangan, Komisi dibantu oleh Sekretaris Komisi

untuk merekam, mencatat dan mendokumentasi persidangan atau data, lain dan

mengelola dokumentasi korespondensi (termasuk aspirasi masyarakat) yang

berhubungan dengan Komisi tersebut. Permohonan untuk melakukan dengar

pendapat dengan Komisi diajukan kepada sekretaris Komisi yang meneruskan

kepada rapat pimpinan Komisi untuk mengagendakan rapat. Seharusnya

Sekretaris Komisi mengelola dan menyerahkan seluruh dokumentasi kepada

Bidang Dokumentasi Sekretariat Jendral DPR yang menyimpan seluruh

dokumen kelembagaan. Namun sayangnya seringkali dokumen itu tidak sampai

ke Bidang Dokumentasi.

Selanjutnya berdasarkan hasil wawancara dengan SY, diketahui bahwa

proses pembicaraan tingkat pertama, terdiri dari tiga kegiatan, yaitu:

- 1) Pemandangan umum masing-masing Fraksi terhadap RUU yang berasal dari Pemerintah, atau tanggapan Pemerintah terhadap RUU yang berasal dari DPR. Tatib tidak mewajibkan penyampaian dokumen pandangan secara tertulis sebelum agenda rapat, tetapi biasanya dokumen tersebut dibagikan pada saat rapat;
- 2) Jawaban Pemerintah atas pandangan umum Fraksi atau jawaban pimpinan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia Anggaran, atau pimpinan Panitia Khusus atas tanggapan Pemerintah. Tatib tidak mewajibkan penyampaian dokumen pandangan secara tertulis sebelum agenda rapat seperti halnya di atas. Biasanya dokumen tersebut juga dibagikan pada saat rapat; dan
- 3) Pembahasan dan persetujuan bersama atas RUU oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat kerja berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Berikut hasil wawancara dengan SY, disajikan di bawah ini:

"... penting bagi kita mengetahui bahwa ada tiga kegiatan yang ada dalam proses ini, yakni: pandangan umum masing-masing Fraksi terhadap RUU yang berasal dari Pemerintah, atau tanggapan Pemerintah terhadap RUU yang berasal dari DPR. Tatib tidak mewajibkan penyampaian dokumen pandangan secara tertulis sebelum agenda rapat, tetapi biasanya dokumen tersebut dibagikan pada saat rapat jawaban Pemerintah atas pandangan umum Fraksi atau jawaban pimpinan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia Anggaran, atau pimpinan Panitia Khusus atas tanggapan Pemerintah. Tatib tidak mewajibkan penyampaian dokumen pandangan secara tertulis sebelum agenda rapat seperti halnya di atas. Biasanya dokumen tersebut juga dibagikan pada saat rapat ... pembahasan dan persetujuan bersama atas RUU oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat kerja berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)". (Wawancara, Mei 2017).

Pembicaraan tingkat dua adalah pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna. Dalam Rapat Komisi, Pimpinan Badan Legislasi, Pimpinan Panitia Anggaran, atau Pimpinan Panitia Khusus melaporkan hasil pembicaraan tingkat

pertama; lazimnya laporan ini dituangkan secara tertulis dan dibacakan dalam rapat. Jika dipandang perlu (dan lazimnya dilakukan), masing-masing Fraksi melalui anggotanya dapat menyertai catatan sikap fraksinya. Tidak jelas apakah masing-masing anggota (bukan Fraksinya) dapat menyampaikan catatan sikap mereka, namun tetap ada peluang untuk menyampaikan catatan individual berisikan catatan penting, keberatan dan perbedaan pendapat yang lazim disebut *mijnderheadsnota*. Terakhir, Pemerintah dapat menyampaikan sambutan Persetujuan DPR dituangkan dalam surat keputusan DPR dan disampaikan oleh Pimpinan DPR pada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-undang dengan tembusan pada Menteri terkait.

Berdasarkan data yang telah disajikan, maka dapat dideskripsikan inti temuan dari fokus pertama penelitian ini, sebagai berikut:

- (a) Tahap/proses penyusunan UU Migas dimulai dari perencanaan, penyusunan dan pembahasan;
- (b) Secara politik perencanaan UU Migas berasal dari beberapa sumber yaitu (1) RUU dari Presiden; (2) RUU dari DPR; dan (3) RUU dari DPD. Proses politik terjadi karena dalam proses perencanaan penyusunan UU Migas karena UU ini berasal dari inisiatif eksekutif dan masuk menjadi Prolegnas.

Dimana dalam perkembangannya ternyata banyak sekali kepentingan dalam penyusunan dan bahkan ketika RUU Migas telah disyahkan menjadi UU Migas dan implemented sekalipun UU ini telah berkali-kali dilakukan revisi oleh MK dan DPR sendiri. UU Migas yang memang secara historisnya direncanakan dan disusun berdasarkan inisiatif eksekutif yang kemudian masuk dalam Prolegnas sesungguhnya tidak pernah tercapai, bahkan lebih sering prioritas pembahasan didasarkan pada kebutuhan undang-undang

yang saat itu mendesak, apalagi kalau menyangkut kepentingan politik. Oleh karena itu Prolegnas selalu gagal memenuhi targetnya, bila dibandingkan antara perencanaan yang dibuat dalam Prolegnas dan realisasi setiap tahunnya. Skala prioritas dalam Prolegnas, hal ini yang menjadikan UU Migas sangat lama menjadi UU dan bebas polemik, belum lagi bahwa pembentukan UU Migas yang merupakan bersumber dari Prolegnas masih belum dapat menjawab kebutuhan yang prioritas dan terukur. Perencanaan UU Migas ini melalui proses yang tidak sebentar, karena prosedur di DPR juga panjang, ada proses menginventarisasi masukan dari Fraksi, Komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg kemudian keputusan Baleg tersebut merupakan bahan konsultasi dengan Pemerintah hasil konsultasi dengan Pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan. Lambatnya proses perencanaan ini dikarenakan fungsi, tugas, dan kewenangan DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

- (c) Secara politik perencanaan UU Migas berasal dari beberapa sumber yaitu (1) RUU dari Presiden; (2) RUU dari DPR; dan (3) RUU dari DPD. Proses politik terjadi karena dalam proses perencanaan penyusunan UU Migas karena UU ini berasal dari inisiatif eksekutif dan masuk menjadi Prolegnas. Dimana dalam perkembangannya ternyata banyak sekali kepentingan dalam penyusunan dan bahkan ketika RUU Migas telah disahkan menjadi UU Migas dan implemented sekalipun UU ini telah berkali-kali dilakukan revisi

oleh MK dan DPR sendiri. UU Migas yang memang secara historisnya direncanakan dan disusun berdasarkan inisiatif eksekutif yang kemudian masuk dalam Prolegnas sesungguhnya tidak pernah tercapai, bahkan lebih sering prioritas pembahasan didasarkan pada kebutuhan undang-undang yang saat itu mendesak, apalagi kalau menyangkut kepentingan politik. Oleh karena itu Prolegnas selalu gagal memenuhi targetnya, bila dibandingkan antara perencanaan yang dibuat dalam Prolegnas dan realisasi setiap tahunnya. Skala prioritas dalam Prolegnas, hal ini yang menjadikan UU Migas sangat lama menjadi UU dan bebas polemik, belum lagi bahwa pembentukan UU Migas yang merupakan bersumber dari Prolegnas masih belum dapat menjawab kebutuhan yang prioritas dan terukur. Perencanaan UU Migas ini melalui proses yang tidak sebentar, karena prosedur di DPR juga panjang, ada proses menginventarisasi masukan dari Fraksi, Komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg kemudian keputusan Baleg tersebut merupakan bahan konsultasi dengan Pemerintah hasil konsultasi dengan Pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan. Lambatnya proses perencanaan ini dikarenakan fungsi, tugas, dan kewenangan DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

- (d) Pada proses penyusunan RUU/UU secara politik dilakukan melalui proses (1) naskah akademik; (2) penyusunan; dan (3) harmonisasi dan sinkronisasi.

UU Migas yang disusun dengan membuat naskah akademis adalah langkah

prosedural yang tidak mudah dilalui selain karena ini merupakan kajian ilmiah/penelitian, juga banyaknya kepentingan sejenis untuk menjadikan UU yang dibuat menjadi lebih baik sesuai dengan perspektif masing-masing.

Pihak diluar DPR dan eksekutif memiliki perspektif masing-masing dalam memandang UU Migas yang termasuk didalamnya adalah LSM dan masyarakat luas. Berdasarkan temuan lapangan didapatkan, bahwa ada beberapa hal yang menyebabkan penyusunan ulang UU Migas harus disusun ulang, yaitu *pertama*, situasi ketidakpastian perekonomian global yang kian meningkat. Kondisi global jelas akan memengaruhi perekonomian dalam negeri. *Kedua*, sebagai produk politik, pembahasan RUU di DPR saat ini seharusnya bisa lebih mulus oleh karena komposisi DPR sekarang sudah dikuasai oleh koalisi yang lebih menyokong Pemerintah. Penyusunan UU Migas berdasarkan gambaran data yang disampaikan di atas memang memiliki tantangan politis yang sangat kuat karena tarik menarik kepentingan yang kuat dari banyak pihak baik dari Pemerintah, DPR maupun masyarakat luas. Termasuk dalam penyusunan UU Migas yang sedang diupayakan untuk direvisi.

5.2 Faktor-faktor yang Menghambat Proses Penyusunan UU Migas

5.2.1 Faktor Penghambat Internal

Faktor internal yang dimaksud dalam penelitian ini adalah faktor yang menghambat dan berasal dari unsur legislatif karena dalam konteks penelitian kebijakan ini, penekanan terhadap aspek kuantitas masih menjadi fokus utama karena sebagai pijakan awal terhadap gambaran kinerja DPR di bidang legislasi.

Oleh karenanya, karena tugas utama legislatif adalah menghasilkan produk

hukum dan UU maka faktor penghambat secara internal berasal dari institusi ini.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan SY, sebagai berikut:

“... faktor yang menghambat dalam penyusunan UU Migas justru berasal dari unsur legislatif, menurut pengamatan saya paling dominan adalah yang bersumber dari Komisi VII dan Badan Legislasi karena secara aturan merekalah yang bertanggungjawab untuk menyelesaikan rapat Komisi dan Baleg penyusun UU Migas. Pada dua fusi inilah nantinya akan disusun UU migas ini. Perdebatan yang panjang dan melelahkan serta bermuatan politis yang kental menjadikan pembahasan dan penyusunan dan revisi UU Migas ini seperti berjalan dalam jalan buntu”. (Wawancara, Mei 2017).

Proses penyusunan UU Migas berjalan lama, Mahkamah Konstitusi sendiri telah membatalkan beberapa pasal dalam UU Migas. Namun, revisinya tidak kunjung selesai. Padahal, sejak tahun 2010 UU Migas selalu masuk prioritas dalam Program Legislasi Nasional. Enam tahun berlalu, revisi UU Migas mati suri. Tidak terhitung jumlahnya berapa kali UU Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi masuk ruang sidang Mahkamah Konstitusi. Pasal-pasal yang dibatalkan tidak kunjung direvisi. Hal ini diungkap oleh salah seorang informan yang juga praktisi dalam bidang Migas, SY, sebagai berikut:

“... perlu membuka kembali ingatan untuk mengulang sejarah revisi UU Migas. Selama ini terlalu banyak alasan untuk merevisi UU tersebut...mulai dari 2009 sampai sekarang untuk mengevaluasi kondisi migas nasional. Sejak lama Komisi VII sangat serius menyiapkan UU Migas, mengundang *stake holder*, industri, universitas, termasuk berkunjung ke Texas Amerika Serikat, untuk mendapatkan masukan. Jangan diasumsikan bahwa kajian periode 2009-2014 langsung bisa digunakan, karena harus ada proses politik yang lebih dalam ... parlemen cukup sulit untuk merespons harapan publik yang menyangkut berbagai aspek. Ada aspek sosial, isu otoritas daerah, termasuk masalah mineral dan tambang, seperti Freeport ... ada pula isu-isu teknologi. Sebagai investor kata Satya yang penting adalah kepastian hukum dan kemudahan operasional. Bagaimana solusinya? Nomor satu adalah kedaulatan negara, dengan mengakomodasi fleksibilitas dan kepentingan investor, serta memberikan stabilitas sekaligus ruang untuk negosiasi” (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan temuan lapangan juga diketahui bahwa faktor dominan banyaknya hambatan penyusunan UU Migas adalah faktor internal, di samping faktor eksternal dari para pihak yang terlibat dalam penyusunan UU Migas baik dari unsur Pemerintah, legislatif dan elemen masyarakat.

Pada Komisi VII secara konten komisi ini hanya memfokuskan pada beberapa penyempurnaan dari isi beberapa pasal yang dianggap sangat sensitif dan harus dipertegas atau diperjelas makna dan bunyinya. Hal ini seperti diungkapkan oleh AHA, sebagai berikut:

“... secara substansi apa yang kami hasilkan di Komisi VII adalah mengkritik UU Migas Tahun 2001 yang kami anggap harus lebih jelas keberpihakannya pada kesejahteraan rakyat ... jadi ada perubahan pada pasal-pasal krusial yang kami anggap warna keberpihakannya pada rakyat masih minim ... semisal saja pada Pasal 1 tentang ketentuan umum, kami menganggap harus ada definisi dan pengaitan UU Migas ini dengan unsur Kuasa Usaha Pertambangan adalah kuasa atau wewenang yang diberikan oleh Pemerintah kepada Badan Usaha Khusus untuk melakukan kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi. Dimana di UU Migas yang lalu hanya mencantumkan unsur tentang Kuasa Pertambangan Minyak dan Gas Bumi adalah kuasa yang diberikan Negara kepada Pemerintah dan selanjutnya Pemerintah memberikan kuasa usaha pertambangan kepada Badan Usaha Khusus. Kami di Komisi VII menganggap harus ada posisi khusus tentang kuasa pertambangan mengingat dalam prakteknya justru kuasa pertambangan yang belum diatur dengan jelas sehingga banyak terjadi pelanggaran di lapangan... dan juga ada beberapa contoh perubahan pasal ataupun penambahan pasal atas UU Migas yang ada”. (Wawancara, Juni 2017).

Berdasarkan data dokumen, diketahui bahwa ada beberapa pasal yang dirumuskan ulang oleh Komisi VII atas dasar keberpihakannya pada kesejahteraan rakyat. Adapun pasal-pasal yang berubah tersebut adalah sebagaimana disajikan di bawah ini.

a. Pendahuluan

UU No 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak sesuai dengan Pasal 33 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD NRI TAHUN 1945. Karena itu, Mahkamah Konstitusi telah 3 (tiga) kali melakukan Uji Materi UU No. 22/2001, yaitu:

- 1) Putusan MK No. 002/PPU-I/2003. MK mencabut pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) yang menyerahkan penentuan harga BBM dan gas pada market mechanism. MK berpendapat harus ada 'campur tangan' Pemerintah dalam kebijakan penentuan harga BBM maupun gas. Sebab, keduanya merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Selain itu, MK juga merevisi sebagian isi dua pasal lainnya. Pertama, pasal 12 ayat (3) yang mengatur kewenangan Menteri ESDM dalam menetapkan badan usaha yang berhak melakukan eksplorasi maupun eksploitasi. Kedua, pasal 22 ayat (1) yang mewajibkan badan usaha menyerahkan seperempat bagian hasil produksinya untuk kebutuhan dalam negeri.
- 2) Putusan MK No. 20/PUU.V/2007. MK memutuskan bahwa pasal 11 ayat (2) UU Migas bertentangan dengan pasal 20A dan pasal 33 ayat (3) UUD 1945. MK berpendapat proses kesepakatan kontrak kerja sama bukan mendapat persetujuan DPR RI, melainkan harus dikonsultasikan terlebih dahulu kepada DPR RI.
- 3) Putusan MK No.36/PUU.X/2012. MK memutuskan 18 ketentuan terkait kedudukan, fungsi, dan tugas Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP migas). MK berpendapat BP Migas bertentangan dengan konstitusi. Akibatnya, BP Migas harus dibubarkan. Menindaklanjuti keputusan itu, pada 10 Januari 2013 Presiden SBY mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No.9 Tahun 2013 tentang pembentukan Satuan Kerja Khusus Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas).

b. Isu UU Migas yang mengemuka

- 1) Prinsip Efisiensi bertentangan dengan Pasal 33 Ayat 2 dan Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 dan sejalan dengan Liberalisasi Sektor Migas. Untuk memanfaatkan potensi migas agar lebih efisien, Indonesia mengundang para investor asing agar mau berinvestasi pada sektor migas dengan sistem kontrak bagi hasil. Hal ini jelas tidak dapat dikatakan solusi terbaik, mengingat fokus dari liberalisasi Migas adalah proses alokasi (sumberdaya) secara efisien tanpa memperhatikan proses distribusi.

(a) **Pasal 3 huruf e:** “menjamin efisiensi dan efektivitas tersedianya minyak bumi dan gas bumi baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku untuk kebutuhan dalam negeri”;

(b) **Pasal 4 Ayat (2):** “Penguasaan minyak dan gas bumi oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan melalui pemberian izin kepada badan usaha khusus yang dimiliki oleh negara di seluruh wilayah Indonesia”.

(c) **Pasal 4 Ayat (3):** “Penguasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan”.

(d) **Pasal 5:** “Pengelolaan sebagai perwujudan dari penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, meliputi seluruh kegiatan usaha hulu dan usaha hilir minyak dan gas bumi”.

2) Pengelolaan Migas Melalui Badan

(a) Pertamina bukan lagi pemegang kendali atas PSC melainkan digantikan perannya oleh BP Migas dan BPH Migas. Kegiatan hulu

dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama (yang sebagian besar adalah PSC) antara badan usaha / bentuk usaha tetap dan badan pelaksana (BP migas) (Pasal 6) dan kegiatan hilir dikendalikan oleh izin usaha yang dikeluarkan oleh badan pengawas (BPH Migas) (pasal 7).

(b) Peran BP Migas/SKK migas berpotensi menimbulkan banyaknya rent seeking activity. Peran BP Migas/SKK Migas bukan entitas bisnis, melainkan BHMN (Badan Hukum Miliki Negara) yang tidak dilengkapi oleh Majelis Wali Amanah/Dewan Komisaris yang melakukan kontrol

(1) Badan Pelaksanaan (UU 22/2001)

Ditjen Migas dan BP Migas harus melakukan kontrak dengan perusahaan-perusahaan domestik maupun asing.

Pasal 1 Angka 23, Pasal 4 Ayat (3), Pasal 6 Ayat (2, huruf b), Pasal 11 Ayat (1), Pasal 20 Ayat (3), Pasal 41 Ayat (2), Pasal 44, Pasal 49, Pasal 59 Ayat (1).

BP Migas kedudukannya bukan entitas bisnis, melainkan lembaga perwakilan Pemerintah, kontrak kerjasama yang pada konsep awalnya dilakukan antar entitas bisnis (melalui Pertamina) atau B to

B menjadi B to G

(2) Badan Pengelolaan (RUU Migas)

Badan Pengelolaan dan Badan Pengatur:

Pasal 1 Angka 23, Pasal 4 Ayat (3), Pasal 6 Ayat (2, huruf b), Pasal 11 Ayat (1), Pasal 12 Ayat (2), Pasal 20 Ayat (3), Pasal 31 Ayat (4), Pasal 37A, Pasal 41 Ayat (2), Pasal 44A, Pasal 45 Ayat (1, 2, 3, 4),

Pasal 48 Ayat (1 dan 1a), Pasal 49, Pasal 59 Ayat (1 dan 2a, 2b dan 2c).

3) Perizinan Wilayah Kerja

Mekanisme Perizinan pada Wilayah Kerja untuk kontraktor juga dapat menimbulkan celah bagi para pemburu rente. Terkadang untuk dapat masuk dan mendapatkan ijin mengelola sebuah wilayah kerja, para calon kontraktor berusaha me-lobi Pemerintah, meskipun sistem yang digunakan untuk mendapatkan lisensi kontrak tersebut adalah sistem lelang.

MK membatalkan Pasal 11 Ayat (2) UU No. 22/2001 UU Migas karena bertentangan dengan pasal 20A dan pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. MK berpendapat proses kesepakatan kontrak kerja sama, harus dikonsultasikan dengan DPR RI. Putusan MK ini patut dinormakan dalam Pasal 11 Ayat (1).

Perizinan Wilayah Kerja Elemen TIGA pada Sistem Tatakelola Migas, harusnya melibatkan masyarakat daerah penghasil Migas. Sehingga, tidak ada lagi anggapan bahwa wilayah kerja yang dioperasikan oleh kontraktor adalah proyek Pemerintah Pusat dapat meredam anarkis masyarakat dengan alasan Otonomi Daerah.



Gambar 5.3 Sistem Tata Kelola Migas Tiga Elemen

4) Kontrak Kerja Sama (Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14)

Sebagai kategori keputusan Kontrak kerja Sama dipertimbangkan variabel-variabel indikator kinerja sektor migas yang cenderung mengalami penurunan. Variabel pertumbuhan output (GO) sempat mengalami kenaikan sampai pada tahun 2004, setelah itu mengalami penurunan. Salah satu penyebabnya adalah pada tahun 2004 Indonesia menjadi negara Net Oil Importer karena tingginya permintaan domestik terhadap BBM yang menyebabkan produksi dalam negeri tidak mampu memenuhi permintaan domestik.

Komisi VII DPR RI belum menyepakati frasa Pasal 12 Ayat (2): "Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk Kontrak Bagi Hasil Produksi, *atau kontrak lain yang lebih menguntungkan Negara*".

5) Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir

Pembentukan Badan Pengelola Migas dimaksudkan untuk memisahkan secara jelas yakni antara sektor hulu (eksploitasi dan eksplorasi) dengan sektor hilir (pengolahan atau pengilangan, penyimpanan, pengangkutan dan niaga. Investasi minyak bumi khususnya, pembangunan kilang minyak membutuhkan USD 2,5 Miliar per kilang cenderung menurunkan minat investor. Sementara di sector hilir, dengan iklim investasi yang kondusif justru meningkatkan minat investor luar negeri bidang pemurnian dan pengilangan minyak. Sedangkan sektor hilir Gas Pasal 23, Pasal 28, masih terkendala soal penentuan harga gas ritel yang cenderung naik.

Dari hasil temuan penelitian yang dipaparkan di atas dapat dikatakan bahwa panjangnya proses UU Migas ini menjadi salah satu faktor penyebab kelambanan proses legislasi, khususnya dalam mekanisme DPR. Kelambanan

proses legislasi ini terjadi pada tahapan perencanaan, tahap persiapan dan tahapan pembahasan. Hal ini sesuai hasil wawancara dengan SY, sebagai berikut:

“... secara umum panjangnya proses UU Migas ini menjadi salah satu faktor penyebab kelambanan proses legislasi khususnya dalam mekanisme DPR. Kelambanan proses legislasi ini terjadi pada tahapan perencanaan, tahap persiapan dan tahapan pembahasan... karena panjangnya proses dan kuatnya tarik menarik kepentingan dari anggota komisi yang ada terutama pada Rapat Fraksi ...” (Wawancara, Mei 2017).

Penjelasan dari proses di atas dijelaskan di bawah ini.

a. Tahap Perencanaan I

Dalam tahapan perencanaan peneliti menemukan bahwa permasalahan yang seringkali terjadi berupa proses perencanaan yang cenderung tidak realistis. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, DPR selalu bertahan dengan mematok target yang tinggi, namun pada realisasinya secara kuantitas lebih rendah, dan keadaan ini selalu berulang di setiap tahunnya. Istilah “tidak realistis” dalam proses perencanaan di sini dimaksudkan bahwa selalu ada jarak yang signifikan antara target UU yang direncanakan dengan capaian yang dihasilkan DPR. Mulai tahun 2010, keberhasilan DPR untuk menyelesaikan pembahasan UU Migas hanya sebesar 25% dari target perencanaan. Kemudian DPR merencanakan penuntasan usulan baru di tahun 2011, namun sampai hari ini DPR belum berhasil menuntaskannya.

b. Tahap Persiapan II

Pada tahapan persiapan, ketiadaan draft awal RUU atau naskah akademik ataupun *term of reference* juga menjadi penyebab kelambanan proses legislasi di samping argumentasi bahwa adanya dominasi dorongan motif politik

dalam pengajuan RUU. Hal ini seperti terungkap pada wawancara dengan GJ, sebagai berikut:

“... melambatnya proses penyusunan RUU dan UU pada dasarnya polanya sama pada semua UU, tidak hanya UU Migas, yaitu terhambat oleh ketiadaan atau keterlambatan draft awal RUU atau naskah akademik ataupun *term of reference* ini serius...kami di DPR kadang kalau harus membahas RUU dari eksekutif dan tidak didasarkan dan tidak melampirkan naskah akademik ataupun *term of reference* menjadi penyebab kelambanan proses legislasi termasuk dalam kasus UU Migas ini....disamping argumentasi bahwa adanya dominasi dorongan motif politik dalam pengajuan RUU kalau sudah bicara dorongan politik maka sudah menjadi rahasia umum banyak sekali tarik menarik kepentingan antar Fraksi dalam Komisi”. (Wawancara, Mei 2017).

Hal serupa dikemukakan oleh AHA, sebagai berikut:

“... faktor yang sering dialami kami di legislatif ketika harus membahas RUU ataupun UU dari eksekutif adalah ketiadaan naskah akademik...ini berdampak pada munculnya kesulitan dalam pembahasan sehingga memakan waktu yang sangat lama pada tahap pembahasan ... oleh karenanya kami menganggap apa yang dikerjakan oleh eksekutif harus serius jika ingin RUU Migas yang dibahas bisa cepat selesai...”. (Wawancara, September 2017).

Dengan demikian terlihat bahwa ketiadaan atau keterlambatan naskah akademik ini berdampak pada munculnya kesulitan dalam pembahasan sehingga memakan waktu yang sangat lama pada tahap pembahasan. Selain itu, terdapat pula faktor kelambanan pada saat pengajuan draft awal RUU atau naskah akademik atas suatu RUU disebabkan oleh cara pandang anggota dewan atas perlu tidaknya suatu RUU untuk diajukan dalam Prolegnas yang tidak berdasarkan kebutuhan rakyat, namun lebih merupakan ‘pesanan’ konstituen. Hal inilah yang kemudian menjadi sumber kritik atas aspek kultural anggota dewan yang kemudian mempengaruhi cara berfikir mereka atas pentingnya suatu naskah akademik untuk disertakan dalam RUU. Hal ini sesuai dengan wawancara yang peneliti dengan PD, sebagai berikut:

“... faktor kelambanan pada saat pengajuan draft awal RUU atau naskah akademik atas suatu RUU disebabkan oleh cara pandang anggota dewan

atas perlu tidaknya suatu RUU untuk diajukan dalam Prolegnas yang tidak berdasarkan kebutuhan rakyat, namun lebih merupakan 'pesanan' konstituen hal inilah yang kemudian menjadi sumber kritik atas aspek kultural anggota dewan yang kemudian mempengaruhi cara berfikir mereka atas pentingnya suatu naskah akademik untuk disertakan dalam RUU". (Wawancara, September 2017).

Di sisi lain, yang patut disayangkan adalah keterlambatan naskah akademik ini ternyata tidak ada akibat hukum yang mengikutinya yang tercantum dalam UU No. 12 tahun 2011. Pasal 44 UU No. 12 Tahun 2012 hanya mencantumkan teknik penyusunan naskah akademik saja. Lebih lanjut, tidak jarang RUU itu dirancang pada pertengahan tahun sehingga ketersediaan waktu untuk pembahasan dalam masa sidang tidak mencukupi. Hal ini seperti diungkap oleh RM, sebagai berikut:

"... kelambanan proses penyusunan dan pengkritisan RUU ini sangat menghambat kinerja kami dalam melaksanakan fungsi legislatif... keterlambatan atau ketiadaan naskah akademik, dan yang sangat kami sayangkan adalah ketiadaan naskah akademik ini ternyata tidak ada akibat hukum yang mengikutinya yang tercantum dalam UU No. 12 tahun 2011..... misalnya saja Pasal 44 UU No. 12 Tahun 2012 hanya mengatur tentang teknik penyusunan naskah akademik saja. Lebih lanjut, tidak jarang RUU itu dirancang pada pertengahan tahun sehingga ketersediaan waktu untuk pembahasan dalam masa sidang tidak mencukupi ...". (Wawancara, September 2017).

Sebagaimana disebutkan di atas, sebenarnya keberadaan dorongan motif politik merupakan hal lumrah karena keterwakilan mereka di DPR diusung oleh partai-partai politik. Hal yang menjadi persoalan adalah ketika keterwakilan aspirasi rakyat tidak menjadi keutamaan anggota DPR dalam mengambil setiap keputusan, khususnya terkait pengajuan RUU yang semestinya didasarkan pada kepentingan rakyat, bukan lagi kepentingan partai politik.

c. Tahap Pembahasan III

Dalam tahapan pembahasan, kenyataan menunjukkan bahwa para anggota DPR yang menjadi anggota Baleg tidak dapat memberikan cukup waktu bagi pekerjaan mereka di Baleg karena tugas-tugas parlementer lain di Komisi masing-masing telah menyita banyak waktu dan tenaga. Hal ini seperti disampaikan dalam wawancara dengan AHA, sebagai berikut:

“... dalam tahapan pembahasan UU Migas, kenyataan menunjukkan bahwa para anggota DPR yang menjadi anggota Baleg tidak dapat memberikan cukup waktu bagi pekerjaan mereka di Baleg karena tugas-tugas parlementer lain di Komisi masing-masing telah menyita banyak waktu dan tenaga ... ini otomatis menjadikan proses pembahasan menjadi terhambat dan tidak bisa berjalan lancar ...”. (Wawancara, September 2017).

Hal ini berakibat pada pembahasan RUU yang seringkali tertunda karena jabatan rangkap antara anggota Baleg dan anggota Komisi sehingga menimbulkan hambatan dalam hal penjadwalan rapat. Sebenarnya jika pola rangkap tugas ini tetap dibiarkan, maka kinerja legislasi dewan tidak akan berubah. Wawancara dengan RM, sebagai berikut:

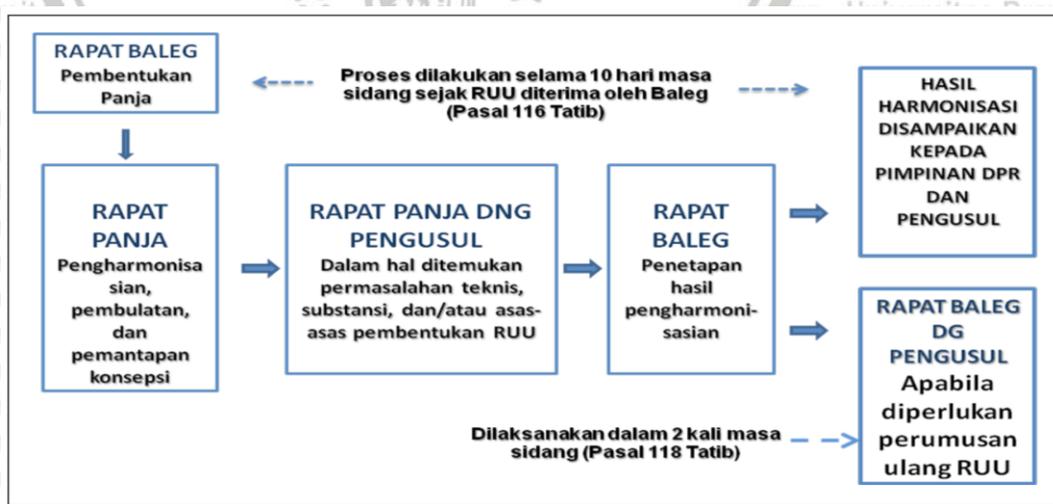
“... rangkap jabatan menjadikan pembahasan RUU dan revisi UU Migas menjadi terhambat ... hal ini berakibat pada pembahasan RUU yang seringkali tertunda karena jabatan rangkap antara anggota Baleg dan anggota Komisi sehingga menimbulkan hambatan dalam hal penjadwalan rapat. Sebenarnya jika pola rangkap tugas ini dipertahankan, kinerja legislasi dewan tidak akan berubah pada akhirnya kerap terjadi penundaan waktu rapat karena anggota seringkali mempunyai 2 (dua) jadwal rapat yang sama sehingga rapat tidak tepat waktu atau tidak memenuhi kuorum”. (Wawancara, September 2017).

Pada akhirnya kerap terjadi penundaan waktu rapat karena anggota seringkali mempunyai 2 (dua) jadwal rapat yang sama sehingga rapat tidak tepat waktu atau tidak memenuhi kuorum. Dalam tahap pembahasan, isu mengenai harmonisasi juga sering dikeluhkan oleh anggota DPR. Proses harmonisasi merupakan bagian awal dari tahapan perencanaan dan bagian akhir dari

tahap pembahasan. Sejalan dengan proses berikutnya, pada akhir tahapan pembahasan, seringkali proses pengharmonisasian mengalami pengulangan berdasarkan hasil rapat kerja dalam proses pembahasan. Namun terkadang, pembahasan ulang atas draft RUU yang telah dibahas sebelumnya juga sering terjadi, sehingga kemunduran ini tak pelak berkontribusi pada kelambanan suatu RUU untuk disahkan menjadi UU. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan RM, sebagai berikut:

“... tahap pembahasan seperti yang terjadi pada UU Migas, isu mengenai harmonisasi juga sering dikeluhkan oleh anggota DPR....proses harmonisasi merupakan bagian awal dari tahapan perencanaan dan bagian akhir dari tahapan pembahasan....begitu juga pada tahap persiapan, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi dilakukan oleh Baleg terhadap usulan RUU yang akan dibahas sejalan dengan proses berikutnya, pada akhir tahapan pembahasan, seringkali proses pengharmonisasian mengalami pengulangan berdasarkan hasil rapat kerja dalam proses pembahasan namun terkadang, pembahasan ulang atas draft RUU yang telah dibahas sebelumnya juga sering terjadi, sehingga kemunduran ini tak pelak berkontribusi pada kelambanan suatu RUU untuk disahkan menjadi UU”. (Wawancara, September 2017).

Berikut adalah gambar visualisasi dari tahapan proses pengharmonisasian RUU di Baleg.



Gambar 5.4 Proses Pengharmonisasian RUU
 Sumber: Biro Perancangan Undang-Undang Setjen DPR RI.

Selanjutnya, masih dalam tahapan pembahasan, peneliti juga menemukan bahwa penumpukan RUU diakibatkan kurang optimalnya dukungan tenaga ahli. Pada dasarnya tenaga ahli dalam pembentukan UU secara umum memiliki tugas sebagai berikut: (a) melakukan penelitian; (b) melakukan pembuatan naskah akademik dan penyusunan draft RUU (termasuk *legislative drafting*); dan (c) melakukan asistensi dalam pembahasan RUU di Baleg/Komisi/Gabungan Komisi/Pansus.

Dikaitkan dengan serangkaian tugas di atas, khususnya dalam beberapa komisi, kapasitas tenaga ahli masih relatif minim, terutama dalam hal *legislative drafting*. Padahal, keberadaan tenaga ahli yang memiliki kemampuan *legislative drafting* yang mumpuni penting untuk mempercepat akselerasi pembahasan dan pembuatan UU. Hal ini terungkap dari hasil wawancara dengan AHA, sebagai berikut:

“... terhambatnya UU Migas diakibatkan kurang optimalnya dukungan tenaga ahli...karena tugas dasarnya tenaga ahli dalam pembentukan UU secara umum adalah melakukan penelitian, melakukan pembuatan naskah akademik dan penyusunan draft RUU (termasuk *legislative drafting*), dan melakukan asistensi dalam pembahasan RUU di Baleg/Komisi/Gabungan Komisi/Pansus....dikaitkan dengan serangkaian tugas di atas, khususnya dalam beberapa Komisi kapasitas tenaga ahli masih relatif minim, terutama dalam hal *legislative drafting*. Padahal, keberadaan tenaga ahli yang memiliki kemampuan *legislative drafting* mumpuni penting untuk mempercepat akselerasi pembahasan dan pembuatan UU...”. (Wawancara, 1 Februari 2017).

Fakta lain yang didapat di lapangan ternyata dari segi jumlah keberadaan tenaga ahli saat ini sudah relatif mencukupi. Setiap Komisi mendapatkan dukungan 7 (tujuh) orang tenaga ahli ditambah setiap anggota mendapat 1 (satu) orang, kemudian tenaga ahli P3DI serta dari Deputi Perundang-undangan. Hasil wawancara dengan DI, sebagai berikut:

“... saya rasa dari segi jumlah keberadaan tenaga ahli saat ini sudah relatif mencukupi...karena setiap Komisi mendapatkan dukungan 7 (tujuh) orang tenaga ahli ditambah setiap anggota mendapat 1 (satu) orang, kemudian tenaga ahli P3DI serta dari Deputi Perundang-undangan...” (Wawancara, September 2017).

Masalah lain yang juga terdapat dalam tahapan pembahasan adalah kebiasaan sebagian besar anggota DPR datang terlambat atau tidak menghadiri rapat. Kebiasaan buruk itu menyebabkan kurangnya kesadaran terhadap pentingnya kesungguhan dalam pembahasan RUU di rapat-rapat dan sidang-sidang. Ketidaksiplinan anggota DPR untuk menghadiri rapat-rapat dan sidang-sidang seakan telah menjadi ciri khas tersendiri dari kinerja parlemen di Indonesia. Hasil Wawancara dengan DI, sebagai berikut:

“... faktor penghambat yang sangat mengganggu menurut saya adalah dalam tahapan pembahasan UU Migas masih banyak saya temukan kebiasaan sebagian besar anggota DPR datang terlambat atau tidak menghadiri rapat. Kebiasaan buruk itu menyebabkan kurangnya kesadaran terhadap pentingnya kesungguhan dalam pembahasan RUU di rapat-rapat dan sidang-sidang Ketidaksiplinan anggota DPR untuk menghadiri rapat-rapat dan sidang-sidang seakan telah menjadi ciri khas tersendiri dari kinerja parlemen di Indonesia...” (Wawancara, Oktober 2017)

Kunci disiplin anggota DPR sebenarnya ada di Fraksi karena Fraksi memiliki kewenangan untuk menegur ketidaksiplinan anggotanya. Jika Fraksi mengatakan harus hadir rapat tepat waktu, maka pasti akan ditaati. Hasil Wawancara dengan DI, sebagai berikut:

“... kunci disiplin anggota DPR sebenarnya ada di Fraksi karena Fraksi memiliki kewenangan untuk menegur ketidaksiplinan anggotanya. Jika Fraksi mengatakan harus hadir rapat tepat waktu, maka pasti akan ditaati ... hal ini dikarenakan anggota DPR merupakan perpanjangan tangan partai politik yang mengusungnya sehingga mereka cenderung lebih patuh kepada partai politik ketimbang rakyat yang memilihnya secara langsung”. (Wawancara, Oktober 2017).

Hal ini dikarenakan anggota DPR merupakan perpanjangan tangan partai politik yang mengusungnya sehingga mereka cenderung lebih patuh kepada partai politik ketimbang rakyat yang memilihnya secara langsung.

Berdasarkan deskripsi di atas maka dapat disimpulkan awal bahwa faktor internal yang menjadi penghambat pembahasan UU Migas ini adalah kinerja Komisi VII dan Baleg pada khususnya. Hal ini terkait dengan beberapa penyebab hambatan internal sebagaimana di bawah ini:

- (a) Panjangnya proses UU Migas ini menjadi salah satu faktor penyebab kelambanan proses legislasi khususnya dalam mekanisme DPR. Kelambanan proses legislasi ini terjadi pada tahapan perencanaan, tahap persiapan dan tahapan pembahasan;
- (b) Proses perencanaan yang cenderung tidak realistis;
- (c) Pada tahapan persiapan, ketiadaan draft awal RUU atau naskah akademik ataupun *term of reference*;
- (d) Argumentasi adanya dominasi dorongan motif politik dalam pengajuan RUU;
- (e) RUU itu dirancang pada pertengahan tahun sehingga ketersediaan waktu untuk pembahasan dalam masa sidang tidak mencukupi;
- (f) Dorongan motif politik menjadikan keterwakilan aspirasi rakyat tidak menjadi keutamaan anggota DPR dalam mengambil setiap keputusan khususnya terkait pengajuan UU Migas yang semestinya didasarkan pada kepentingan rakyat, bukan lagi kepentingan partai politik;
- (g) Anggota DPR yang menjadi anggota Baleg tidak dapat memberikan cukup waktu bagi pekerjaan mereka di Baleg karena tugas-tugas parlementer lain di Komisi masing-masing telah menyita banyak waktu dan tenaga;

- (h) Pembahasan RUU yang seringkali tertunda karena jabatan rangkap antara anggota Baleg dan anggota Komisi sehingga menimbulkan hambatan dalam hal penjadwalan rapat. Sebenarnya jika pola rangkap tugas ini dipertahankan, kinerja legislasi dewan tidak akan berubah;
- (i) Isu mengenai harmonisasi juga sering dikeluhkan oleh anggota DPR. Proses harmonisasi merupakan bagian awal dari tahapan perencanaan dan bagian akhir dari tahapan pembahasan;
- (j) Hambatan utama adalah pada tahap persiapan, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi dilakukan oleh Baleg terhadap usulan RUU yang akan dibahas. Sejalan dengan proses berikutnya, pada akhir tahapan pembahasan, seringkali proses pengharmonisasian mengalami pengulangan berdasarkan hasil rapat kerja dalam proses pembahasan. Namun terkadang, terjadi pengulangan pembahasan terhadap draft RUU yang telah dibahas juga terjadi sehingga kemunduran ini tak pelak berkontribusi pada kelambanan suatu RUU untuk disahkan menjadi UU;
- (k) Penumpukan RUU diakibatkan kurang optimalnya dukungan tenaga ahli, khususnya dalam beberapa Komisi kapasitas tenaga ahli masih relatif minim, terutama dalam hal legislative drafting. Padahal, keberadaan tenaga ahli yang memiliki kemampuan legislative drafting mumpuni penting untuk mempercepat akselerasi pembahasan dan pembuatan UU;
- (l) Kebiasaan sebagian besar anggota DPR datang terlambat atau tidak menghadiri rapat. Kebiasaan buruk itu menyebabkan kurangnya kesadaran terhadap pentingnya kesungguhan dalam pembahasan RUU di rapat-rapat dan sidang-sidang;

- (m) Ketidakteraturan anggota DPR untuk menghadiri rapat-rapat dan sidang-sidang seakan telah menjadi ciri khas tersendiri dari kinerja parlemen di Indonesia;
- (n) Belum optimalnya akses informasi perkembangan pembahasan UU Migas menyebabkan terhambatnya partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan untuk sebuah UU;
- (o) Hasil temuan penelitian kebijakan menunjukkan bahwa kelambanan proses legislasi terjadi dalam beberapa tahapan yang sebenarnya cukup berpengaruh pada kelambanan proses legislasi di DPR, yakni pada tahap pematangan konsepsi draft awal, tahap akhir pembahasan dan tahapan sebelum pengesahan (uji publik). Dengan demikian, secara visual titik-titik kelambanan dari proses pembentukan perundang-undangan di DPR akan berakibat pada penumpukan RUU.

5.2.2 Faktor Eksternal

Berdasarkan temuan lapangan juga diketahui bahwa faktor dominan banyaknya hambatan penyusunan UU Migas adalah eksternal, yang dalam hal ini berasal dari pihak Pemerintah dan sumber eksternal lain yang terlibat dalam penyusunan UU Migas. Hasil wawancara peneliti dengan SY, sebagai berikut:

“... faktor eksternal dari kami di DPR yang menghambat adalah datang dari rekanan kami yaitu Pemerintah (eksekutif) serta pihak eksternal lain yang berkepentingan seperti LSM dan masyarakat umum masukan dan kerjasama mereka sangat dibutuhkan tetapi juga bisa menjadi penghambat ketika kita tidak bisa saling bersinergi ...” (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan data lapangan yang diperoleh diketahui bahwa keinginan untuk merevisi Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) memang telah ada sejak UU Migas itu sendiri lahir. Keinginan

tersebut pada awalnya diprakarsai oleh sekelompok orang yang merasa tidak puas dengan UU Migas. Beberapa pihak melontarkan pendapat UU Migas harus dirombak total karena bertentangan dengan UUD 1945, namun sejatinya revisi ini untuk mengantisipasi perkembangan era demokratisasi yang semakin menguat. Hal ini yang dimaksud dalam hasil wawancara di atas sebagai penghambat, karena golongan yang kontra ini justru banyak muncul dari LSM dan NGO yang konsen dengan isu Migas.

Seiring waktu, kondisi tersebut makin diperkuat dengan keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyatakan bahwa BP Migas inkonstitusional pada 13 November 2012. Hanya berganti nama BP Migas menjadi SKK Migas. Keputusan itu malah makin memperlambat pembahasan revisi tersebut. Bahkan, komitmen Komisi VII DPR-RI yang menyatakan optimismenya, bahwa revisi ini bisa selesai pada 2014 (sebelum habis masa periode pergantian anggota legislatif), namun mengingat pada masa itu adalah tahun politik menjelang pemilu, maka agenda pembahasan revisi UU Migas praktis mundur. Hingga kini revisi UU Migas tak jelas juntrungannya. Hal ini seperti diungkap oleh AS, sebagai berikut:

“... awal muasal keinginan revisi UU Migas adalah karena adanya keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyatakan bahwa BP Migas inkonstitusional pada 13 November 2012. Hanya berganti nama BP Migas menjadi SKK Migas. Keputusan itu malah makin memperlambat pembahasan revisi tersebut. Bahkan, komitmen Komisi VII DPR-RI yang menyatakan optimismenya, bahwa revisi ini bisa selesai pada 2014 (sebelum habis masa periode pergantian anggota legislatif), namun mengingat pada masa itu adalah tahun politik menjelang pemilu, maka agenda pembahasan revisi UU Migas praktis mundur. Hingga kini revisi UU Migas tak jelas juntrungannya ini menghambat dan menjadikan UU ini tidak efektif dalam pelaksanaannya walaupun Presiden Jokowi sangat *concern* mendorong investasi di bisnis migas, khususnya di *upstream*, dan mendorong ESDM dan DPR untuk mempercepat keluarnya revisi UU migas, memerlukan kreativitas, dan kepastian hukum”. (Wawancara, Mei 2017).

Faktor eksternal yang berasal dari Pemerintah dan LSM peduli Migas menjadikan alotnya revisi UU Migas. Hal ini seperti diungkapkan Satya seorang staf ahli komisi VII DPR RI disebabkan pula oleh beberapa hal di antaranya migas sebagai sumberdaya alam strategis tidak terbarukan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, harus dicari formulasi aturan agar pengelolaannya bisa optimal untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Opini ini yang dibawa oleh Pemerintah dan LSM peduli Migas. Berikut hasil wawancara dengan AS, disajikan di bawah ini.

“... permainan opini menjadikan pembahasan UU Migas menjadi *blunder* ... opini dari Pemerintah dan LSM ... unsur faktor eksternal yang berasal dari Pemerintah dan LSM peduli Migas menjadikan alotnya revisi UU Migas. Hal ini disebabkan pula oleh beberapa hal di antaranya migas sebagai sumberdaya alam strategis tidak terbarukan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, harus dicari formulasi aturan agar pengelolaannya bisa optimal untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Opini ini yang dibawa oleh Pemerintah dan LSM peduli Migas”. (Wawancara, Mei 2017).

Di sisi lain saat ini kegiatan usaha migas juga cenderung mengarah kepada liberalisasi. Akibatnya, penggodokan aturan mengenai migas menjadi bersinggungan dengan banyak aspek ekonomi. Namun dia menegaskan, pengelolaan migas harus mampu membawa dampak positif bagi kesejahteraan rakyat. Hal ini diungkap oleh ST, sebagai berikut:

“... sektor migas tidak hanya sebagai sumber pendapatan negara, tapi harus mendorong pertumbuhan ekonomi nasional... kegiatan usaha migas juga cenderung mengarah kepada liberalisasi. Akibatnya, penggodokan aturan mengenai migas menjadi bersinggungan dengan banyak aspek ekonomi. Namun dia menegaskan, pengelolaan migas harus mampu membawa dampak positif bagi kesejahteraan rakyat hal ini menjadikan revisi UU Migas ini inisiatif DPR RI, tapi penyelesaiannya harus melibatkan Pemerintah. Kalau Pemerintah tidak bergerak, maka tidak akan selesai, maka nantinya bisa

menjadi inisiatif berdua, sehingga perlu persetujuan DPR dan Pemerintah ...". (Wawancara, Mei 2017).

Secara prosedural penghambat pembahasan UU Migas ini adalah karena proses legislasi DPR yang tidak terlepas dari landasan pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai aturan utama pelaksanaan Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang."

Secara historis, UU No. 12 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun kelemahannya: (1) materi dari UU No. 10 Tahun 2004 banyak menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum; (2) teknik penulisan rumusan banyak yang tidak taat asas (inkonsisten); (3) terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan (4) penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab tidak sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap UU No. 10 Tahun 2004, maka dalam UU No. 12 Tahun 2011 terdapat materi muatan baru yang ditambahkan, antara lain:

- (1) Penambahan ketetapan MPR sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hirarkinya ditempatkan setelah UUD 1945;
- (2) Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan

Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;

(3) Pengaturan mekanisme pembahasan RUU tentang pencabutan Peraturan

Pemerintah pengganti UU;

(4) Pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan RUU atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

(5) Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

(6) Penambahan teknis penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran UU ini.

Secara umum, UU No. 12 Tahun 2011 memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut:

(1) Asas pembentukan peraturan perundang-undangan;

(2) Jenis, hirarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan;

(3) Perencanaan peraturan perundang-undangan;

(4) Penyusunan peraturan perundang-undangan;

(5) Pembahasan dan pengesahan RUU;

(6) Pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota

(7) Pengundangan peraturan perundang-undangan

(8) Penyebarluasan;

(9) Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;

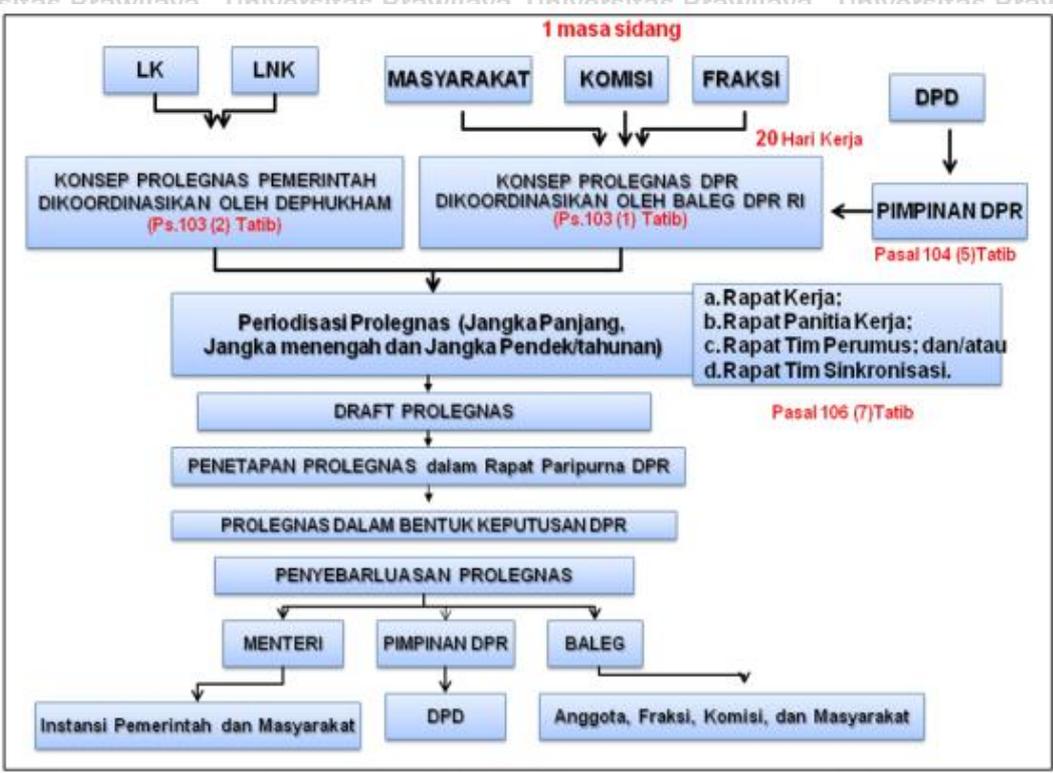
dan

(10) Ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan keputusan Presiden dan lembaga Negara serta Pemerintah lainnya.

Di samping adanya materi baru dalam UU No. 12 Tahun 2011, terdapat pula penyempurnaan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan di daerah.

Dikaitkan dengan format naskah akademik, dalam UU No. 10 Tahun 2004 memang tidak terdapat format baku akan naskah akademik. Sebelum adanya UU No. 12 Tahun 2011 ini, referensi pembuatan naskah akademik mengacu pada peraturan dari Kementerian Hukum dan HAM di mana formatnya bersumber dari peraturan Menteri. Dengan adanya UU No. 12 Tahun 2012, terdapat penyeragaman format atas naskah akademik yang diajukan dalam pengusulan suatu RUU baik untuk RUU yang dibuat oleh Pemerintah maupun RUU yang dibuat oleh DPR.

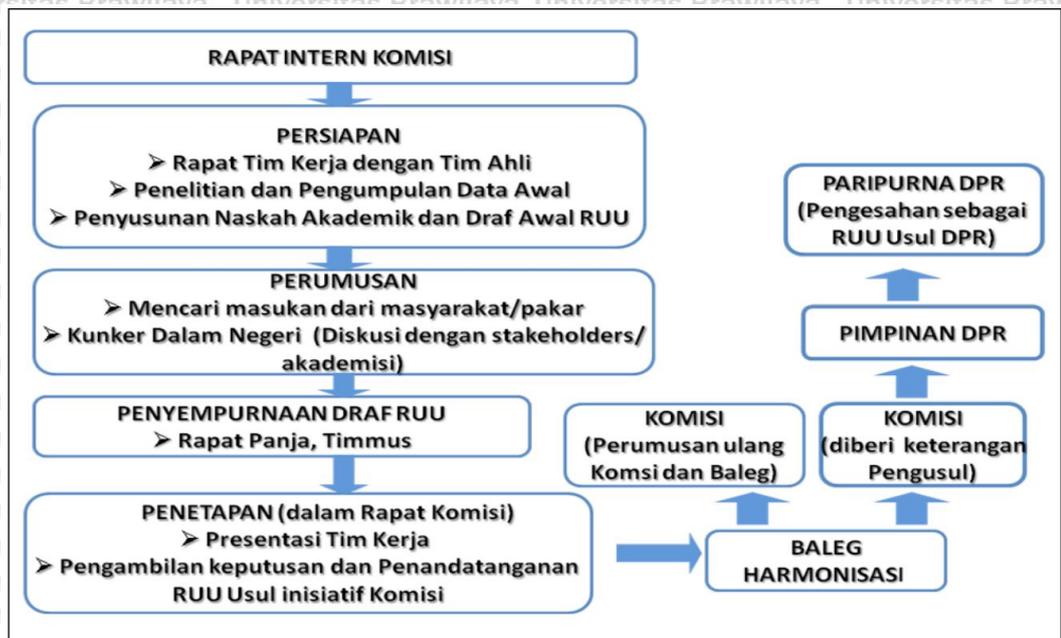
Di samping UU No. 12 Tahun 2011, acuan yang digunakan dalam proses pembuatan produk perundang-undangan juga berlandaskan pada Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib DPR. Pada tahapan awal, prioritas RUU yang akan dimasukkan dalam Prolegnas harus mengikuti alur bagan sebagaimana di bawah ini.



Gambar 5.5 Tahapan RUU dalam Prolegnas
 Sumber: Biro Perancangan Undang-Undang Setjen DPR RI.

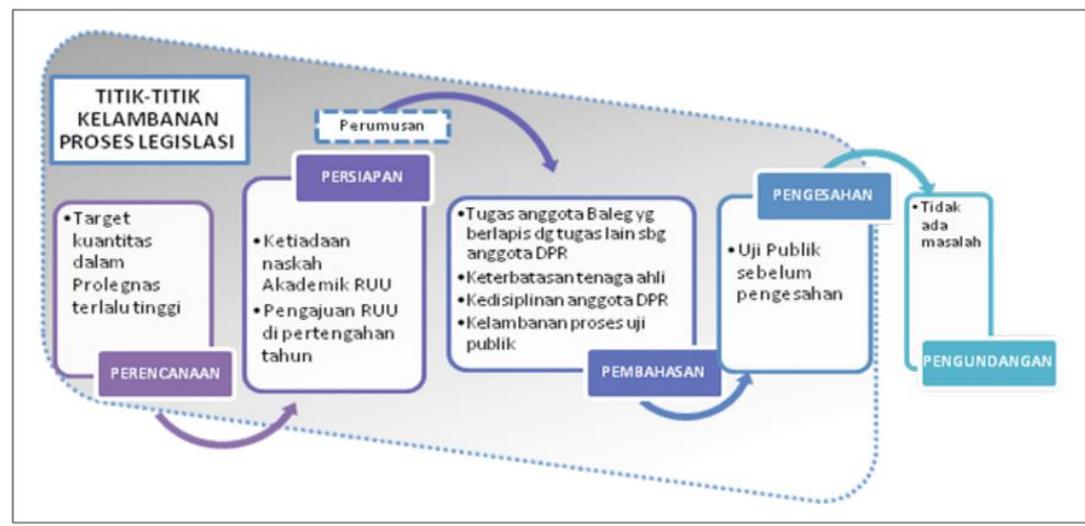
Dalam kenyataannya, proses pembuatan produk perundang-undangan tidak selalu sesuai dengan alur yang telah digariskan dalam peraturan terkait.

Dari hasil temuan penelitian, peneliti menemukan beberapa titik-titik kelambanan dalam proses legislasi yang berkontribusi pada penumpukan RUU. Secara lebih spesifik, persoalan kelambanan proses legislasi sedikit banyak dipengaruhi oleh tahapan dari proses legislasi yang telah ditetapkan DPR itu sendiri. Mengacu pada Pasal 109-119 Tata Tertib DPR, khususnya pada konteks RUU khusus inisiatif dari Komisi, idealnya proses penyusunannya adalah sebagaimana dalam gambar di bawah ini.



Gambar 5.6 Proses Legislasi RUU Inisiatif Komisi
Keterangan: Analisis temuan penelitian (2017).

Secara visual titik-titik kelambanan dari proses pembentukan perundang-undangan di DPR adalah sebagaimana di bawah ini.



Gambar 5.7 Titik Kelambanan Proses Pembentukan UU Saat Ini
Keterangan: Analisis temuan penelitian (2017).

Dengan memperbaiki pada mekanisme prosedur penyusunan UU Migas yang sesuai dengan aturannya maka hambatan eksternal bisa diminimalisir bahkan dihilangkan.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disajikan simpulan atas fokus hambatan eksternal adalah sebagai berikut:

- (a) perumusan kebijakan, yaitu RUU Migas menjadi terhambat karena bersinggungan dengan banyak aspek ekonomi, termasuk di dalamnya kepentingan pengusaha minyak dan gas, dan juga kepentingan politik dari masing-masing pihak yang terlibat, dan ini merupakan faktor penghambat utama yang sifatnya eksternal;
- (b) periode perumusan yang mendekati tahun politik yaitu menjelang Pemilu tahun 2014, telah menyebabkan mundurnya pembahasan revisi UU Migas;
- (c) masuknya beberapa usulan RUU baru telah menyebabkan terjadi penumpukan dalam prolegnas, yang secara tidak langsung juga berakibat terhambatnya jadwal pembahasan RUU Migas.

5.3 Model Penyusunan Kebijakan (UU) Prolegnas

Dengan kompleksitas masalah penyusunan UU Migas dan berbagai faktor penghambatnya dapat dipetakan masalah yang mendasar dari proses politik penyusunan UU Migas adalah sebagai berikut:

- (1) Temuan dari proses perencanaan adalah:
 - (a) Secara politik perencanaan UU Migas berasal dari beberapa sumber yaitu (1) RUU dari Presiden; (2) RUU dari DPR; dan (3) RUU dari DPD;
 - (b) Proses politik terjadi karena dalam proses perencanaan penyusunan UU Migas, UU ini berasal dari inisiatif eksekutif dan masuk menjadi

Prolegnas, yang dalam perkembangannya ternyata banyak sekali kepentingan dalam penyusunan dan bahkan telah berkali-kali dilakukan revisi oleh MK dan DPR sendiri;

(c) UU Migas yang secara historis direncanakan dan disusun berdasarkan inisiatif eksekutif yang kemudian masuk dalam Prolegnas sesungguhnya tidak pernah bisa disahkan menjadi UU, karena prioritas pembahasan lebih sering didasarkan pada kebutuhan undang-undang yang saat itu mendesak, apalagi kalau menyangkut kepentingan politik. Oleh karena itu Prolegnas selalu gagal memenuhi targetnya, bila dibandingkan antara perencanaan yang dibuat dalam Prolegnas dan realisasi setiap tahunnya;

(d) Perencanaan UU Migas ini melalui proses politik yang tidak singkat, karena prosedur di DPR juga panjang, ada proses menginventarisasi masukan dari Fraksi, Komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg kemudian keputusan Baleg tersebut merupakan bahan konsultasi dengan Pemerintah, dan hasil konsultasi dengan Pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan;

(e) Lambatnya proses perencanaan ini dikarenakan fungsi, tugas, dan kewenangan DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

(2) Temuan dari proses penyusunan adalah:

(a) Pada proses penyusunan RUU/UU secara politik dilakukan melalui proses (1) naskah akademik; (2) penyusunan; dan (3) harmonisasi dan sinkronisasi;

(b) UU Migas yang disusun dengan membuat naskah akademis adalah langkah prosedural yang tidak mudah dilalui, selain karena ini merupakan kajian ilmiah/penelitian, juga banyaknya kepentingan sejenis untuk menjadikan UU yang dibuat menjadi lebih baik sesuai dengan perspektif masing-masing. Pihak di luar DPR dan eksekutif memiliki perspektif masing-masing dalam memandang UU Migas yang termasuk di dalamnya adalah LSM dan masyarakat luas;

(c) Terdapat beberapa hal yang menyebabkan penyusunan ulang UU Migas harus disusun ulang, yaitu: *pertama*, situasi ketidakpastian perekonomian global yang kian meningkat. *Kedua*, sebagai produk politik, pembahasan RUU di DPR saat ini seharusnya bisa lebih mulus oleh karena komposisi DPR sekarang sudah dikuasai oleh koalisi yang lebih menyokong Pemerintah, namun faktanya tidaklah demikian;

(d) Penyusunan UU Migas memiliki tantangan politis yang sangat kuat karena adanya tarik menarik kepentingan yang kuat dari banyak pihak baik dari Pemerintah, DPR maupun masyarakat luas.

(3) Temuan faktor penghambat secara internal dalam proses politik penyusunan UU Migas adalah:

(a) Faktor internal yang menjadi penghambat pembahasan UU Migas ini terkait dengan kinerja Komisi VII dan Baleg pada khususnya;

- (b) Panjangnya proses UU Migas ini menjadi salah satu faktor penyebab kelambanan proses legislasi khususnya dalam mekanisme DPR. Kelambanan proses legislasi ini terjadi pada tahapan perencanaan, tahap persiapan dan tahapan pembahasan;
- (c) Proses perencanaan yang cenderung tidak realistis;
- (d) Pada tahapan persiapan, ketiadaan draft awal RUU atau naskah akademik ataupun *term of reference*;
- (e) Argumentasi adanya dominasi dorongan motif politik dalam pengajuan RUU;
- (f) RUU itu dirancang pada pertengahan tahun sehingga ketersediaan waktu untuk pembahasan dalam masa sidang tidak mencukupi.
- (g) Dorongan motif politik menjadikan keterwakilan aspirasi rakyat tidak menjadi keutamaan anggota DPR dalam mengambil setiap keputusan khususnya terkait pengajuan UU Migas yang semestinya didasarkan pada kepentingan rakyat, bukan lagi kepentingan partai politik;
- (h) Anggota DPR yang menjadi anggota Baleg tidak dapat memberikan cukup waktu bagi pekerjaan mereka di Baleg karena tugas-tugas parlementer lain di Komisi masing-masing telah menyita banyak waktu dan tenaga;
- (i) Pembahasan RUU yang seringkali tertunda karena jabatan rangkap antara anggota Baleg dan anggota Komisi sehingga menimbulkan hambatan dalam hal penjadwalan rapat. Sebenarnya jika pola rangkap tugas ini dipertahankan, kinerja legislasi dewan tidak akan berubah;

(j) Isu mengenai harmonisasi juga sering dikeluhkan oleh anggota DPR.

Proses harmonisasi merupakan bagian awal dari tahapan perencanaan dan bagian akhir dari tahapan pembahasan;

(k) Pada tahap persiapan, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi dilakukan oleh Baleg terhadap usulan RUU yang akan dibahas. Sejalan dengan proses berikutnya, pada akhir tahapan pembahasan, seringkali proses pengharmonisasian mengalami pengulangan berdasarkan hasil rapat kerja dalam proses pembahasan.

Namun terkadang, pementahan terhadap draft RUU yang telah dibahas juga terjadi sehingga kemunduran ini tak pelak berkontribusi pada kelambanan suatu RUU untuk disahkan menjadi UU;

(l) Penumpukan RUU diakibatkan kurang optimalnya dukungan tenaga ahli khususnya dalam beberapa Komisi kapasitas tenaga ahli masih relatif minim, terutama dalam hal legislative drafting. Padahal, keberadaan tenaga ahli yang memiliki kemampuan legislative drafting mumpuni penting untuk mempercepat akselerasi pembahasan dan pembuatan UU;

(m) Kebiasaan sebagian besar anggota DPR datang terlambat atau tidak menghadiri rapat. Kebiasaan buruk itu menyebabkan kurangnya kesadaran terhadap pentingnya kesungguhan dalam pembahasan RUU di rapat-rapat dan sidang-sidang.

(n) Ketidakdisiplinan anggota DPR untuk menghadiri rapat-rapat dan sidang-sidang seakan telah menjadi ciri khas tersendiri dari kinerja parlemen di Indonesia;

(o) Belum optimalnya akses informasi perkembangan pembahasan UU Migas menyebabkan terhambatnya partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan untuk sebuah UU;

(p) Hasil temuan penelitian kebijakan menunjukkan bahwa kelambanan proses legislasi terjadi dalam beberapa tahapan yang sebenarnya cukup berpengaruh pada kelambanan proses legislasi di DPR, yakni pada tahap pematangan konsepsi draft awal, tahap akhir pembahasan dan tahapan sebelum pengesahan (uji publik). Dengan demikian, secara visual titik-titik kelambanan dari proses pembentukan perundang-undangan di DPR akan berakibat pada penumpukan RUU.

(4) Temuan faktor penghambat secara eksternal dalam proses politik penyusunan UU Migas adalah:

(a) faktor waktu dalam pembahasan substansi yang sangat menyita waktu.

Hal ini dikarenakan dalam pembahasan, selain Pemerintah, terdapat banyak mitra kerja lain yang terlibat. Di internal DPR sendiri, pihak-pihak terkait antara lain Panitia kerja, Panitia Khusus, Fraksi, Komisi hingga sidang Paripurna. Di samping itu DPR juga melakukan rapat dengar pendapat dengan berbagai pihak dan pakar, termasuk melakukan kunjungan kerja guna mendapatkan masukan langsung dari masyarakat;

(b) Faktor harmonisasi, dimana harmonisasi yang dimaksud disini adalah harmonisasi antara berbagai departemen dengan Pemerintah daerah juga menjadi salah satu alasan mengapa realisasi Prolegnas dan pembahasan RUU terhambat. Kemudian juga masalah isi atau substansi pembahasan, pembahasan suatu isi atau substansi dari suatu

RUU, persoalan titik dan koma saja dibahas demi mendapatkan kalimat dan kata yang baik dan benar, sehingga mudah dipahami oleh masyarakat;

(c) Aspek koordinasi kelembagaan, yaitu terkait dengan pembentukan Undang-Undang, tersebar pada kelembagaan masing-masing. Aspek koordinasi yang menjadi "kata kunci" dalam Prolegnas ini menjadi salah satu titik lemah pelaksanaan Prolegnas. Fungsi forum Prolegnas sebagai wadah pengintegrasian Program Legislasi masing-masing Departemen/LPND belum berjalan maksimal. Prolegnas sebagai sebuah sistem masih terbatas pada terkumpulnya rencana dan program departemen atau LPND;

(d) Kemudian juga sumberdaya manusia di Pemerintah dalam pengajuan *legal drafting* ke DPR. SDM sebagian anggota Dewan yang ada di DPR, tidak pernah diseleksi, usai pemilu mereka duduk di DPR menjadi legislator – pembuat UU – tanpa kecuali. Padahal di asal mereka, belum pernah bersentuhan dengan ilmu hukum, sehingga sulit menemukan legislator yang paham elaborasi ilmu peraturan perundang-undangan atau *Gesetzgebungs Wissenschaft* – dengan kata lain tidak sekedar *legal drafting*;

(e) Kualitas SDM Pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi juga mengalami kendala. Dalam Peraturan Sekretaris Jenderal DPR No. 400/SEKJEN/2005 dan bila dilihat pada praktiknya, ada tiga subyek penting yang berperan sebagai dukungan proses legislasi, yaitu Deputi Bidang Perundang-undangan, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), dan Staf ahli Komisi/Staf ahli Baleg. Hal yang jadi

persoalan adalah belum ada perencanaan ataupun konsep yang menyeluruh dalam pembangunan SDM pendukung legislasi di DPR;

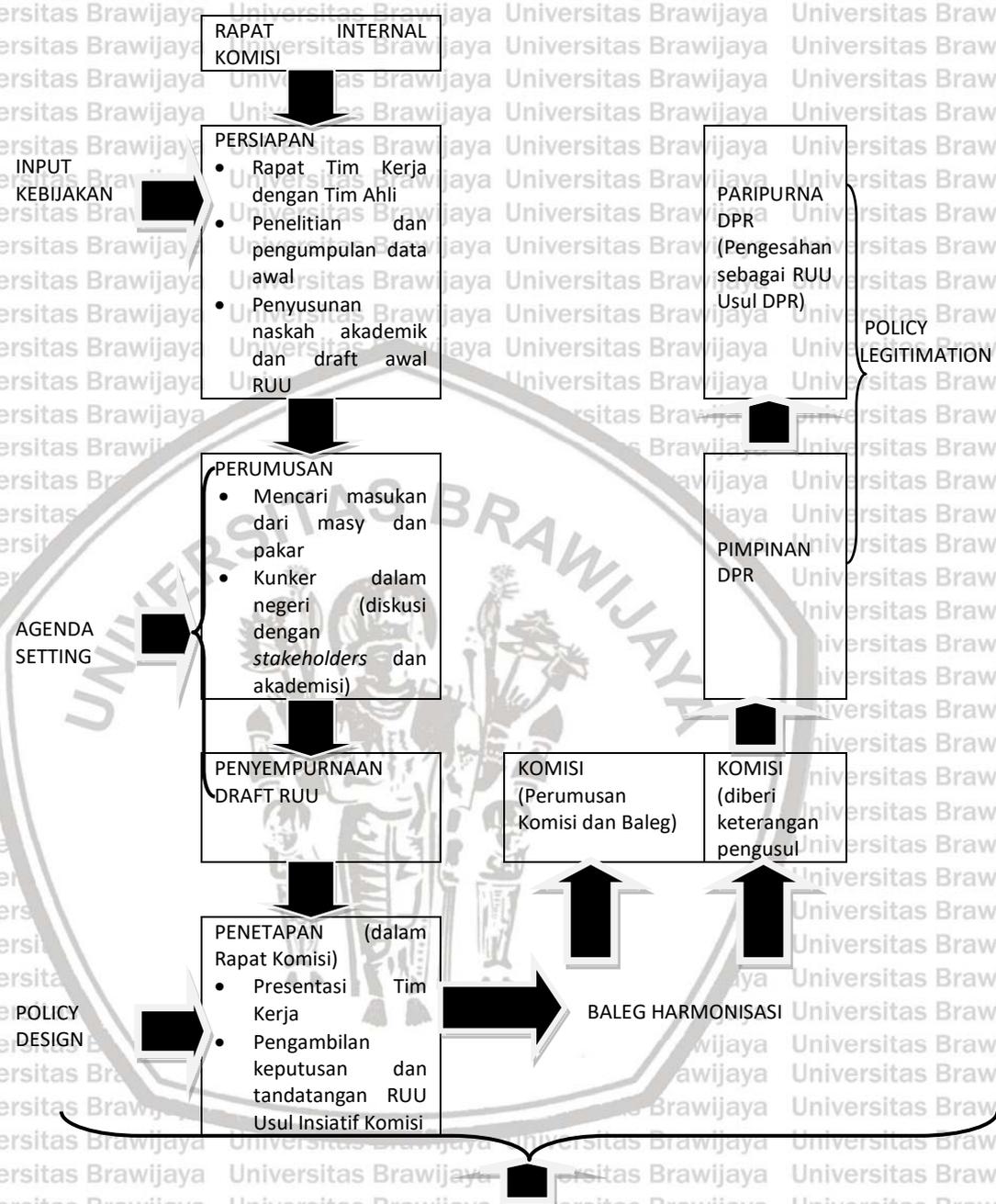
- (f) Tidak maksimal memberdayakan masyarakat menyebabkan UU Migas yang masuk dalam Prolegnas selama ini ditafsirkan secara sempit sebagai kompilasi daftar RUU dari berbagai kementerian/LPND atau kompilasi berbagai usulan Komisi atau Baleg DPR serta usulan DPD. Padahal Prolegnas mempunyai makna yang lebih mendasar sebagai program yang integratif dengan visi, misi, arah kebijakan dan sasaran yang jelas untuk jangka waktu tertentu;

- (g) Prosedur Birokrasi juga menjadi masalah, karena pada tingkat Departemen/LPND penyusunan peraturan perundang-undangan berada di tangan Kepala Biro atau satuan yang menyelenggarakan fungsi bidang peraturan perundang-undangan. Akan tetapi tidak setiap Departemen/LPND memiliki pemahaman tersebut. Hal ini terbukti dengan sangat dominannya Direktorat Jenderal atau Badan dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan sendiri tanpa konsultasi atau menyerahkan pada Biro Hukum;

- (h) Prosedur pembuatan RUU yang berbelit menjadikan pembentukan Undang-undang dari awal sampai akhir, mulai dari tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, hingga pengundangan, sebagaimana diatur dalam UU No. 10 tahun 2004. Salah satu penyebab tidak tercapainya target Prolegnas khususnya UU Migas selama ini merupakan akibat dari menumpuknya beban kerja pembahasan RUU pada sejumlah anggota DPR.

Berdasarkan temuan-temuan di atas maka dapat digambarkan model eksisting perumusan kebijakan RUU Migas, sebagaimana di bawah ini.





KESELURUHAN PROSES POLITIK
 Dipengaruhi oleh Faktor Internal dan Eksternal:

- Tahapan yang panjang dlm proses penyusunan RUU menjadi UU;
- Kedisiplinan anggota DPR-RI
- Perbedaan kepentingan antara stakeholders yg terlibat dlm proses penyusunan RUU
- Penumpukan RUU dalam Prolegnas;
- Kapasitas anggota dewan dan juga Tim Ahli.

Gambar 5.8 Model Eksisting Proses Politik Penyusunan Undang-Undang Minyak dan Gas di DPR-RI



BAB VI

PEMBAHASAN

6.1 Proses Politik Penyusunan UU Migas di DPR RI

Minyak dan gas bumi merupakan salah satu dari sumberdaya alam (*non-renewable*) strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Pada tataran implementasi pengelolaan sumberdaya minyak dan gas bumi diarahkan hanya untuk investasi dan ekspor, sehingga terdapat indikasi adanya politik hukum obral minyak dan gas bumi, dengan tidak adanya strategi pencadangan sumber minyak dan gas bumi untuk kebutuhan rakyat di masa depan (Majalah Jaringan Advokasi Tambang, 2005:43). Hal ini dapat dilihat dalam perkembangan kontrak *production sharing* sebagai kontrak pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia yang mengalami beberapa generasi dan masing-masing generasi mempunyai prinsip yang berbeda. Sistem kontrak *production sharing* yang terdiri dari berbagai macam prinsip sangat bernuansa eksploitatif. Pengelolaan minyak dan gas bumi hanya menekankan unsur

pengerukan tanpa disertai perlindungan terhadap hak-hak masyarakat lokal maupun penanggulangan dampaknya. Bukti lainnya adalah berdasarkan data hasil penelitian yang diperoleh Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) bahwa pada tahun 1998 pemerintahan presiden Suharto telah menghabiskan 75% cadangan minyak Indonesia (Majalah Jaringan Advokasi Tambang, 2005:25).

Berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi juga tidak mengubah sistem pengelolaan minyak dan gas bumi.

Sistem kontrak yang digunakan oleh UU Nomor 22 Tahun 2001 dengan UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina adalah sama, yaitu sistem kontrak *production sharing* sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 19 UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dengan nama sistem bagi hasil.

Bergantinya beberapa penyelenggara negara yang menjadi pemegang otoritas negara sama sekali tidak mencerminkan penghentian terhadap liberalisasi minyak dan gas bumi. Saat ini eksploitasi minyak dan gas bumi semakin tidak tertanggulangi, aturan yang dikeluarkan demi keuntungan investasi semata. Indonesia sebagai salah satu koloni sumberdaya energi dan pasar konsumsi tidak terhindarkan telah digeser pada globalisme dan imperialisme.

Energi sebagai salah satu penyumbang terbesar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terutama minyak dan gas bumi dalam kendali globalisasi. Dengan proyek pembukaan pasar, privatisasi dan intervensi konsumen energi, dalam konteks semacam ini mega proyek negara bukan lagi pada politik hukum pembangunan seperti halnya di masa pemerintahan presiden Suharto, akan tetapi pada pendudukan ekonomi sumberdaya alam, aset-aset vital perekonomian dan penguasaan pasar lokal oleh perusahaan asing.

Di sinilah pentingnya pembahasan akan politik hukum pengelolaan minyak dan gas bumi karena akan berimbas pada kesiapan Indonesia dalam menghadapi pasar bebas pengelolaan minyak dan gas bumi, terutama dalam faktor aturan hukumnya. Di tengah kondisi infrastruktur dan bisnis minyak dan gas bumi yang sangat kacau, sangat tidak mungkin Indonesia mampu bersaing secara kompetitif dalam pasar bebas. Termasuk di dalamnya adalah dengan melakukan pengaturan secara normatif melalui UU Minyak dan Gas (Migas) tentang pengelolannya.

Dengan demikian tidak dapat dipungkiri bahwa UU Migas kemudian memiliki peranan penting dalam mengatur semua aspek pengelolaan Migas tanpa terkecuali mulai dari hulu sampai hilir. Ada beberapa aspek yang harus segera dituntaskan dalam UU Migas, antara lain posisi negara dalam pemanfaatan sumberdaya alam harus kuat. Dengan kata lain, hak kepemilikan atas Migas ada pada negara dan negara sendiri harus memperoleh keuntungan. Namun demikian, keuntungan negara seharusnya bukan didapat dari faktor yang merugikan investor.

Lebih lanjut, perubahan UU Migas harus bertujuan untuk meningkatkan produksi. Selain itu, aturan baru di bidang Migas itu bisa menarik investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Bukan sebaliknya, membuat investor takut. Seharusnya ketentuan yang tercantum dalam revisi UU Migas itu terkait dengan kekhutanan, lingkungan hidup, pelayaran, perpajakan, perimbangan keuangan pusat dan daerah, dan penanaman modal, bukan prosedur kontrak kerjasama yang lebih panjang dan berbelit. Kompleksnya permasalahan dan banyaknya pihak serta sektor yang terkait di dalamnya, telah menjadikan penyusunan UU Migas ini sangat sarat dengan muatan politik dan kepentingan yang sangat

mempengaruhi tercapainya pengelolaan Migas yang mensejahterakan masyarakat.

6.1.1 Perencanaan

Dalam bab terdahulu telah disebutkan bahwa perencanaan UU Migas secara politik berasal dari beberapa sumber, yaitu: (1) RUU dari Presiden; (2) RUU dari DPR; dan (3) RUU dari DPD. Berdasarkan temuan yang dikemukakan pada bab sebelumnya proses politik terjadi karena dalam proses perencanaan banyak sekali kepentingan dalam penyusunan dan bahkan UU ini telah berkali-kali dilakukan revisi oleh MK dan DPR sendiri. Di samping itu juga melibatkan banyak *stakeholders*, yang masing-masing pihak memberikan pendapat atas revisi UU Migas yang sedang direncanakan. Diskusi tersebut terkait dengan makna dari kalimat “dikuasai oleh negara”, yang merupakan turunan dari amanat konstitusi dalam Pasal 33 UUD 1945. Hal ini terjadi karena dalam persepsi politik, penguasaan atas sumberdaya alam (*property right*) dinilai sebagai wewenang pemerintah tetapi dalam implementasinya digunakan untuk kepentingan segelintir orang. Ini yang menjadikan UU Migas ini diajukan oleh eksekutif untuk diatur dalam UU Migas. Hak menguasai sumberdaya alam tersebut oleh para ekonom sumberdaya alam (*resources economist*) disadari sebagai *the right of bundle*, karena sebenarnya dalam satu kata penguasaan itu mengandung empat pengertian (Pudyantoro, 2012:107). Penguasaan ini disusun secara berjenjang mulai dari tingkatan yang terendah sampai dengan yang paling tinggi, sebagai berikut:

a) *Use Right* (hak untuk menggunakan): hak atau penguasaan untuk menggunakan sumberdaya alam. Hak untuk menggunakan berarti sebatas

kepada hak untuk memanfaatkan lahan tersebut sesuai dengan peruntukan yang telah disepakati bersama;

b) *Management Right* (hak untuk mengelola): lebih tinggi derajatnya dari sekedar memiliki hak untuk menggunakan adalah hak untuk mengelola. Tidak sekedar dapat menggunakan, pemegang kuasa juga memiliki hak untuk melakukan pengelolaan. Pengelolaan yang dimaksud adalah hak untuk melakukan mengorganisasikan dan hak untuk memutuskan hak tersebut akan diwujudkan untuk kegiatan apa. Misalnya saja, hak atas lahan, maka tidak sekedar menggunakan lahan namun memiliki hak untuk memutuskan lahan tersebut dipergunakan untuk apa;

c) *Transfer right*: lebih tinggi lagi dari sekedar mengelola, hak yang dimiliki dapat dipindahtangankan. Pengalihan hak tersebut dapat dilakukan untuk sebagian atau seluruh hak tergantung kepada perjanjian dengan pemberi hak kuasa;

d) *Ownership*: hak tertinggi dari penguasaan sumberdaya alam adalah hak untuk memiliki. Jika sumberdaya alam tersebut dimiliki, maka pemilik dapat menggunakan, mengelola dan juga sudah pasti memindahtangankan hak tersebut.

Rahyani (2014:62-63) menyatakan bahwa UU Migas harus disusun karena penguasaan negara atas minyak dan gas Bumi harus dilegalkan dalam UU terkait, yaitu UU Migas, yang dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dinyatakan dalam ayat (2): "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara"; dan ayat (3): "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Migas termasuk cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan merupakan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air Indonesia yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi telah memberi makna mengenai penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945, yaitu bahwa penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin: "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat".

Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan — bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 tersebut pengertian dikuasai oleh negara haruslah diartikan mencakup makna

penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber kekayaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, tanggal 13 November 2012, hal. 98).

Dari lima konsep frasa dikuasai Negara, sebagaimana yang terbangun dalam putusan MK, yaitu: kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan; hanya konsep pengaturan yang secara tegas menyebutkan keterlibatan institusi perwakilan rakyat seperti DPR. Hal ini bisa jadi semata karena DPR hanya dipandang sebagai pranata legislasi belaka, padahal di samping itu juga melekat pranata anggaran dan pranata pengawasan. Konsepsi konstitusional yang berlaku saat ini tentang dikuasai negara seperti yang ditafsirkan MK dalam putusannya, terdapat dua konsep, yaitu: *pertama*, fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen badan usaha milik negara atau badan hukum milik negara sebagai instrumen kelembagaan, melalui mana negara pemerintah harus melakukan relasi kelembagaan dengan institusi perwakilan rakyat baik DPR, DPD, dan/atau DPRD provinsi kabupaten/kota dalam mendayagunakannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep *kedua*, adalah fungsi

pengawasan oleh negara dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Erman Radjagukguk, Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum RUU Tentang Minyak dan Gas Bumi, Selasa 27 November 2017).

Temuan selanjutnya dalam proses perencanaan adalah terkait skala prioritas dalam Prolegnas, yang menjadikan UU Migas sangat lama menjadi UU dan bebas polemik. Di samping itu, ada anggapan bahwa pembentukan UU Migas yang bersumber dari Prolegnas masih belum dapat menjawab kebutuhan yang prioritas dan terukur. Padahal sebagaimana diketahui bahwa Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan berkepentingan untuk memiliki dasar hukum yang kuat dalam pengelolaan dan pengusahaan sektor Migas, sehingga dapat memenuhi amanah Pasal 33 UUD 1945. Pengelolaan sumberdaya alam Migas yang baik akan memberikan dua manfaat sekaligus, yaitu: *pertama* menambah penerimaan negara; dan yang *kedua*, memberikan dampak berganda terhadap perekonomian. Oleh karena itu, menurut Pudyantoro, bisnis hulu Migas dapat dilakukan oleh Pemerintah dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut: (a) penguasaan sumberdaya alam Migas tetap berada di pemerintah; (b) pemerintah tidak menanggung risiko atas tidak ditemukannya cadangan Migas; dan (c) pemerintah tidak menghadapi kesulitan dana, dana selalu tersedia kapan saja dan dalam jumlah yang tidak terbatas karena operasi perminyakan menghadapi banyak ketidakpastian. (Pudyantoro, 2012:14).

Masalah lain yang menjadikan diskusi dalam proses perencanaan adalah tentang kontrak bagi hasil. Kontrak bagi hasil merupakan terjemahan dari istilah

Production Sharing Contract (PSC). Istilah ini ditemukan di dalam Pasal 12 ayat (2) UU No.8 Tahun 1971 tentang Pertamina jo UU No. 10 Tahun 1974 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina. Pertamina sendiri menjadi pemegang hak kuasa pertambangan atas seluruh wilayah hukum pertambangan di Indonesia, sepanjang mengenai pertambangan minyak dan gas. Dalam pelaksanaannya, Pertamina yang karena kekurangan modal dan teknologi dimungkinkan untuk bekerjasama dengan pihak lain dalam melakukan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan Migas dalam bentuk kontrak bagi hasil.

Pengertian kontrak bagi hasil berdasarkan Pasal 1 angka 1 PP No. 35 Tahun 1994 tentang Syarat-syarat Pedoman Kerjasama Kontrak Bagi Hasil Migas, adalah kerjasama antara Pertamina dan Kontraktor untuk melaksanakan usaha eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi berdasarkan prinsip pembagian hasil produksi (Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1994 tentang Syarat-syarat Pedoman Kerjasama Kontrak Bagi Hasil Migas).

Sedangkan Pasal 1 angka 19 UU Migas, kontrak kerja sama adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerjasama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 1 angka 19 UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi). Materi ini yang menjadi titik tolak rujukan bagi revisi UU Migas. Karena salah satu bagian penting dari kegiatan usaha Migas adalah penetapan model dan kontrak kerja perusahaan Migas. Hal ini dikarenakan, industri Migas bersifat padat modal dan berisiko tinggi. Kontrak bagi hasil adalah bentuk kerjasama dengan pihak asing di bidang Migas yang harus menjabarkan prinsip-prinsip perusahaan minyak dan gas bumi sesuai dengan penggarisan konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Sumantoro mendefinisikan perjanjian kontrak bagi hasil sebagai kerjasama dengan sistem bagi hasil antara perusahaan negara dengan perusahaan asing yang sifatnya kontrak. Apabila kontraknya habis, maka mesin-mesin akan dibawa oleh pihak asing akan tetap berada di Indonesia. Kerjasama dalam bentuk ini merupakan suatu kredit luar negeri yang pembayarannya dilakukan dengan cara bagi hasil terhadap produksi yang telah dihasilkan oleh perusahaan tersebut (Inosentius, 2014:34). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa prinsip bagi hasil merupakan prinsip-prinsip yang mengatur pembagian hasil yang diperoleh dari kegiatan eksploitasi dan eksplorasi Migas antara badan pelaksana dengan badan usaha tetap. Pembagian hasil ini kemudian dirundingkan antara kedua belah pihak dan dituangkan di dalam PSC.

Minyak dan gas bumi adalah barang publik yang di Indonesia termasuk dalam kategori sumberdaya alam milik masyarakat (*common property resources*). Untuk mengusahakannya, suatu badan usaha perlu mendapatkan hak pengusahaan dari pemerintah. Badan usaha tersebut terlebih dahulu harus mendaftarkan diri pada institusi yang diberi wewenang untuk itu (Ditjen Migas), lalu mengikuti lelang guna mendapatkan hak kontrak wilayah kerja. Badan usaha/kontraktor diwajibkan membayar untuk mendapatkan formulir dan informasi yang tersedia. Kemudian, kontraktor tersebut mengajukan proposal tentang kegiatan yang akan dilakukan pada wilayah tersebut serta berapa banyak modal yang akan ditanamkan. Kontraktor juga diminta memperkirakan produksi, pendapatan, dan keuntungan yang akan diperoleh, untuk kemudian mempersentasikan proposalnya kepada institusi terkait. Pemenang lelang ditentukan berdasarkan proposal yang diajukan, besarnya investasi yang akan ditanam, serta bonafiditas perusahaan tersebut (menyangkut nama baik dan

pengalaman dalam bidang terkait). Bila berhasil memenangkan lelang, kontraktor harus membayar *signature bonus* untuk mendapatkan hak mengeksplorasi dan memproduksi Migas di wilayah kerjanya (Partowidagdo, 2009:12).

Adapun yang terkait dengan kegiatan sektor hilir Migas, merupakan lanjutan dari kegiatan pengolahan Migas. Minyak mentah yang sudah diolah di kilang minyak kemudian diperdagangkan atau didistribusikan di pasar untuk siap digunakan atau dikonsumsi. Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2001, kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi terdiri dari kegiatan usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga (perdagangan). Semua kegiatan usaha hilir tersebut didasarkan pada sistem ijin usaha (sistem perijinan). Dalam UU Nomor 22 Tahun 2001 di atas, terdapat beberapa ijin usaha hilir minyak dan gas bumi, yakni: (a) ijin usaha pengolahan; (b) ijin usaha pengangkutan; (c) ijin usaha penyimpanan; dan (d) ijin usaha niaga (perdagangan) terdiri dari: ijin usaha umum (*wholesale*); dan ijin usaha niaga terbatas (*trading retail*).

Dalam hal perijinan di sektor hilir Migas, Kementerian ESDM telah menerbitkan ijin usaha bagi 189 (seratus delapan puluh sembilan) badan usaha pada kegiatan usaha hilir Migas sejak tahun 2008. Dari angka itu sebanyak 101 (seratus satu) badan usaha memperoleh ijin usaha tetap dan 88 (delapan puluh delapan) badan usaha lainnya memperoleh ijin sementara. Ijin usaha yang diberikan meliputi kegiatan usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, serta niaga. Dari 101 (seratus satu) ijin usaha tetap yang diterbitkan Kementerian ESDM pada 2008 masing-masing diberikan bagi 6 (enam) badan usaha pada kegiatan usaha pengolahan. Hal ini terdiri dari 1 (satu) ijin pengolahan Migas, 1 (satu) ijin pengolahan minyak bumi, 1 (satu) ijin pengolahan hasil olahan, dan 3 (tiga) ijin pengolahan gas bumi. Sementara itu sebanyak 46 (empat puluh

enam) ijin tetap diberikan bagi usaha pengangkutan. Dari jumlah itu terbagi atas 41 (empat puluh satu) ijin pengangkutan BBM, 3 (tiga) ijin pengangkutan LPG, 1 (satu) pengangkutan CNG, dan 1 (satu) ijin pengangkutan gas bumi melalui pipa.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa kegiatan hulu Migas menganut sistem kontrak dan kegiatan hilir Migas menganut sistem perijinan. Sistem kontrak mengandung prinsip bahwa kedua pihak mempunyai hak dan kewajiban sama, sedangkan dalam sistem perijinan, pemberian ijin memiliki kekuasaan penuh dan dapat mencabut ijin apabila tak melakukan persyaratan yang di keluarkan oleh pemberi ijin yakni Pemerintah.

Lamanya perencanaan --- penyusunan draft --- dalam revisi UU Migas, antara lain juga disebabkan karena pencarian pola yang menguntungkan bagi negara, dalam hal perjanjian kontrak bagi hasil dengan investor asing. Industri Migas suatu negara berbeda satu sama lain dalam hal bagaimana pengaturan peran dan tanggung jawab tiga fungsi, yaitu: kebijakan (*policy*), regulasi, dan fungsi komersial (bisnis). Pencarian pola yang menguntungkan bagi negara merupakan suatu keharusan karena Indonesia bukan lagi negara yang surplus migas, tetapi merupakan negara defisit migas dan menjadi negara importir, bukan lagi eksportir migas. Dalam konteks ini, revisi terhadap UU Migas tentu harus memperhatikan kondisi Indonesia saat ini, yang berbeda dengan negara yang berkedudukan sebagai negara surplus atau negara pengekspor migas.

Dalam konteks, diskursus apakah negara menerapkan liberalisasi pengelolaan migas dan proteksi terhadap industri migas dalam negeri, dapat dilihat dari kasus yang ada pada beberapa negara dan dibandingkan dengan yang terjadi di Indonesia. Beberapa negara memisahkan secara tegas fungsi

tersebut, seperti: Norwegia dan Brazil. Di Norwegia fungsi kebijakan ditangani oleh Kementerian Perminyakan dan Energi, fungsi regulasi di bawah oleh Direktorat Perminyakan dan fungsi komersial dilakukan oleh perusahaan minyak nasional (NOC) bersama dengan IOC. Begitu pula di Brazil, ketiga fungsi tersebut dipisahkan secara tegas.

Di beberapa negara, tidak terjadi pemisahan secara tegas ketiga fungsi tersebut, namun salah satu merangkap fungsi yang lain, seperti di Saudi Arabia dan Malaysia, NOC (Saudi oleh Aramco dan di Malaysia oleh Petronas) berperan sangat dominan, sehingga di samping berperan sebagai fungsi komersial, NOC juga memerankan fungsi regulasi. Sebaliknya di Venezuela, Kementerian Perminyakan berperan lebih dominan. Sebelum era Chavez, NOC di Venezuela (PDVSA) termasuk kategori NOC yang dominan. Ketika Chavez menjadi Presiden pada tahun 1998, peran NOC yang sudah terlalu kuat dan ikut berpolitik menentang naiknya Chavez. Sejak tahun 1999, dominasi PDVSA mulai dikurangi, fungsi regulasi kemudian dikembalikan ke Kementerian Perminyakan.

Sementara di Iran dominasi antara NOC (National Iranian Oil Company/NIOC) dan Kementerian relatif berimbang. Di negara berkembang peran komersial umumnya dilakukan oleh NOC, baik sendiri maupun bersama dengan IOC. Sementara di negara OECD, antara lain: USA, UK, Australia dan Kanada, negara tak terjun langsung ke dalam bisnis Migas melalui NOC (tak ada NOC di negara-negara tersebut), sehingga fungsi komersial murni dilakukan oleh pihak-pihak swasta.

Di Bolivia, melalui UU Migas yang baru (UU hidrokarbon, 2005), menetapkan bahwa royalti naik menjadi 18% dan Direct Tax On Hydrocarbon (DTH) sebesar 32%, dengan demikian totalnya menjadi 50% dari total produksi.

Khusus untuk lapangan yang besar, ditambah dengan partisipasi pemerintah sebesar 32% sehingga totalnya menjadi 82%. Membandingkan dengan kondisi PSC di Indonesia dimana bagi hasilnya sebesar 85%: 15% (minyak) dan 70%: 30% (gas), tentu tidak langsung *apple to apple* karena 85% dan 70% bagian pemerintah Indonesia tersebut adalah keuntungan netto. Apabila dihitung dari pendapatan bruto, tentu persentasenya tidak sebesar itu, masih jauh di bawah Bolivia yang sebesar 82%. Pembagian model Bolivia ini memang luar biasa tinggi bagi negara, namun tetap dilaksanakan karena sudah diketahui persis struktur biayanya sehingga hanya mengeluarkan biaya untuk produksi dan tidak perlu melakukan investasi kapital. Misalkan, biaya produksi sebesar 10% dari pendapatan bruto, maka perusahaan masih memperoleh keuntungan sebesar 8% dari pendapatan bruto. Model 82% di Bolivia ini berlaku untuk lapangan besar yang sedang berproduksi, dengan demikian sudah tidak ada risiko eksplorasi.

Apabila ditawarkan konsep ini untuk blok yang baru yang belum pernah di eksplorasi, tentu tidak ada investor yang berminat. Kegiatan eksplorasi penuh risiko, apabila kelak ditemukan cadangan komersial sementara akses terhadap pendapatan bruto dibatasi hanya maksimum 18%. Investor tentu akan berpikir ulang, kapan biaya investasi mereka akan kembali.

Sementara model PSC Indonesia dengan pembagian 85%:15% (minyak) dan 70%:30% (gas) adalah untuk aktivitas yang *full cycle*, mulai dari eksplorasi sampai produksi. Dibandingkan dengan negara lain, bagi hasil termasuk pajak tersebut sudah sangat baik. Sebenarnya yang terjadi di Bolivia dan beberapa negara Amerika Latin lainnya tidak terlepas dari adanya kontrak yang tak berimbang (*unfair contract*) yang dibuat pada masa lalu. Di negara Brazil, terkait pengaturan kerjasama dengan investor dalam rangka aktivitas eksplorasi dan

eksploitasi, melalui UU Migas tahun 1997, hanya menyebut sistem konsensi. UU tersebut sama sekali tak menyebut kemungkinan penggunaan sistem lain selain konsensi. Oleh karena itu, sistem PSC belum pernah ada di sana, sehingga pihak berwenang di Brazil mulai memeriksa sistem kontrak yang dipakai oleh negara lain yang memunculkan perdebatan mengenai dua pilihan, yaitu tetap menggunakan sistem konsensi dengan modifikasi atau pindah ke sistem PSC. Perdebatan menimbulkan pro dan kontra di kalangan akademisi, yang tetap menginginkan sistem konsensi mempunyai argumen bahwa sistem ini telah berhasil selama puluhan tahun, apabila pemerintah merasa perlu memperoleh porsi yang lebih besar, hal itu dapat dilakukan dengan melakukan sedikit modifikasi tanpa harus pindah ke sistem PSC. Sementara pendukung sistem PSC beranggapan bahwa sistem konsensi hanya cocok untuk wilayah kerja yang mempunyai resiko geologi besar, sementara sub-salt basin, karena sudah banyak temuan, risikonya relatif mengecil.

Di samping itu, walaupun kedua sistem dapat memberikan bagian penerimaan yang sama besar bagi pemerintah, namun pengaturan pembagiannya akan lebih mudah dengan kerangka PSC, karena ada elemen bagi hasil dari keuntungan (*profit oil share*). Bulan Juli 2009, pihak berwenang mengumumkan bahwa pemerintah akan pindah ke sistem PSC dengan membentuk perusahaan nasional baru yang secara khusus dibentuk untuk pengembangan *subsalt basin*. Tidak dijelaskan alasan diperlukan pembentukan perusahaan nasional baru ini, namun hal ini diperkirakan karena status Petrobras. Walaupun dikenal sebagai perusahaan nasional, Petrobras bukanlah 100% milik negara. Porsi pemerintah hanya 48%, sisanya dimiliki oleh investor asing dan swasta nasional. Pembentukan perusahaan baru yang 100% milik

negara dimaksudkan untuk memaksimalkan total bagian pemerintah dari kegiatan hulu di *subsalt basin*.

Terlihat jelas bahwa yang terjadi di Brazil, bertolak belakang dengan situasi di Indonesia. Pertama, kegiatan eksplorasi Migas di Brazil sukses besar, namun situasi sebaliknya terjadi di tanah air. Kedua, Brazil mempertimbangkan PSC, sementara di Indonesia pemerintah sibuk mencari sistem lain selain PSC karena alasan *cost recovery*. Langkah Brazil sejauh ini sudah tepat, karena tahap pertama bagi mereka adalah bagaimana mengundang investor untuk eksplorasi Migas dengan ketentuan dan persyaratan yang menarik. Sebaliknya, di Indonesia terlalu sibuk mencari kontrak yang menguntungkan negara, sementara pada saat yang sama kinerja eksplorasi kurang menggembirakan.

Sementara itu, di Norwegia hanya mengenal sistem konsensi, dari awal untuk memperoleh porsi pemerintah dari industri Migas. Norwegia hanya mengandalkan sistem perpajakan mereka yang secara administrasi sudah canggih, sehingga penggunaan PSC dianggap tak diperlukan, walaupun menggunakan konsensi dan bagian pemerintah hanya diperoleh dari pajak, namun total bagian penerimaan pemerintah termasuk besar. Pajak penghasilan sebesar 28%, ditambah pajak lain yaitu pajak khusus perminyakan (*Special petroleum tax*) sebesar 50% dari laba netto, dengan demikian *marginal tax rate* 78%. Di tingkat mancanegara, bagian penerimaan pemerintah sebesar ini termasuk kategori tinggi, apalagi dibandingkan dengan blok atau lapangan Migas di negara lain yang menggunakan sistem konsensi.

Bagi investor, walaupun bagian penerimaan pemerintah cukup tinggi, namun sistem konsensi Norwegia ini dianggap menarik karena elemen penerimaan bagian pemerintah diperoleh dari pajak, tak seperti royalti yang

dikenakan terhadap pendapatan bruto. Pajak dikenakan terhadap keuntungan bersih (*net income*), sistem seperti ini dikenal dengan *back-end loaded*, yang cenderung lebih disukai investor. Kesederhanaan kerangka fiskal untuk industri Migas di Norwegia ini dapat berjalan dengan baik, tak terlepas dari realitas bahwa sistem tata kelola negara yang sudah maju. Tiga faktor yang juga mendukung adalah tradisi lama di sana, seperti keterbukaan, integritas, dan transparansi.

Model pengelolaan migas, sebagaimana contoh kasus beberapa negara di atas telah mempertegas adanya upaya untuk liberalisasi pengelolaan migas di satu sisi, namun di sisi lain ada upaya dari negara untuk melakukan proteksi terhadap sumberdaya alam mereka, dengan cara menyusun regulasi yang menguntungkan negara.

Perbandingan model bagi hasil pada beberapa negara tersebut telah dituangkan dalam naskah akademik yang menjadi acuan revisi UU Migas. Dengan demikian perencanaan UU Migas ini mendasarkan diri pada naskah akademik undang-undang tentang minyak dan gas bumi, dimana naskah akademik ini merupakan kerangka teori yang digunakan merupakan suatu dasar pemikiran guna menghasilkan suatu produk undang-undang tentang minyak dan gas bumi sebagai suatu produk politik. Kerangka teori atau dasar pemikiran untuk menyusun rancangan undang-undang tentang minyak dan gas bumi diperlukan sebagai suatu *guidance*, sehingga apa yang dijelaskan dalam kerangka teori atau kerangka berpikir (*thought framework*) sesuai dengan apa yang akan diatur dalam materi muatan suatu undang-undang.

Bahwa perencanaan penyusunan UU Migas merupakan wilayah politik hukum karena ini adalah suatu aturan hukum dihasilkan dari atau oleh sebuah

proses politik. Aturan hukum yang lahir atau dibuat dari sebuah proses politik adalah undang-undang. Suatu undang-undang dapat disebut sebagai politik hukum, karena dihasilkan dalam suatu proses politik antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif. Suatu undang-undang juga merupakan suatu keputusan politik yang dapat memaksa semua lapisan masyarakat, termasuk lembaga-lembaga politik (lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif) harus patuh pada aturan hukum dalam undang-undang.

Ada tiga model kerangka untuk menjelaskan *interpaly* (hubungan) hukum dan politik. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum. Artinya karena hukum adalah merupakan hasil atau kristalisasi kehendak politik yang saling berinteraksi dan berkompetisi. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang satu sama lain. Meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada, maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan hukum.

Politik hukum Indonesia cenderung berada dalam tekanan untuk mengembangkan kebebasan dan liberalisasi dalam dua aspek penting, yaitu politik dan ekonomi. Politik hukum Indonesia pasca reformasi menampung aspirasi pemerintahan konstitusional yang menempatkan rakyat dan hak asasi manusia (HAM) ke dalam cita hukum nasional, sekaligus mengakomodasi tuntutan liberalisme pasar bebas dan pasar terbuka dalam skala dunia. Arus tersebut masuk melalui usaha-usaha merombak Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang telah menjadi ideologi ekonomi nasional selama empat puluh tahun.

Dilihat dari aspek perumusan kebijakan publik, diskusi yang terjadi dalam proses perencanaan kebijakan, sebagaimana dibahas di atas, cepat atau lambatnya proses politik tersebut ditentukan oleh pola dukungan yang diberikan oleh *stakeholders* terhadap undang-undang Migas yang akan direvisi. Menurut Howlett dan Ramesh (1995), tipologi kebijakan pada fase penyusunan agenda (*agenda-setting*) itu ditentukan oleh bagaimana pola dukungan dari publik dalam pendefinisian masalah, oleh karena itu bisa bersifat inisiatif dari luar, inisiatif dari dalam, konsolidasi atau mobilisasi. Pada fase formulasi kebijakan tipologi kebijakan ditentukan oleh aturan atau pola interaksi dari subsistem kebijakan, oleh karena itu bisa bersifat hegemoni, perintah, kepemimpinan kecil atau anarkis. Pada fase pembuatan keputusan tipologi kebijakan ditentukan oleh kompleksitas dari subsistem kebijakan, oleh karena itu bisa bersifat inkremental, pemuasan, optimalisasi atau rasional. Pada fase implementasi tipologi kebijakan ditentukan oleh kompleksitas subsistem kebijakan dan kapasitas administrasi dari ruang lingkup kebijakan yang bersangkutan, oleh karena itu bisa bersifat berbasis pada pasar, peraturan, subsidi atau sukarela.

6.1.2 Penyusunan

Pada bab sebelumnya telah disimpulkan bahwa: *pertama*, proses politik penyusunan RUU/UU Migas dilakukan melalui: (1) menyusun naskah akademik; (2) penyusunan; dan (3) harmonisasi dan sinkronisasi. *Kedua*, UU Migas yang disusun dengan membuat naskah akademis merupakan langkah prosedural yang tidak mudah dilalui, selain karena kegiatan ini merupakan kajian ilmiah, juga dikarenakan banyaknya kepentingan dengan perspektif masing-masing, artinya, pihak di luar DPR dan eksekutif memiliki perspektif masing-masing dalam

memandang UU Migas, dan juga termasuk di dalamnya adalah pihak eksternal yaitu pelaku bisnis, LSM dan masyarakat luas yang membentuk opini melalui media tentang pengelolaan migas dan hal-hal terkait dengan migas. *Ketiga*, terdapat beberapa hal yang menyebabkan penyusunan UU Migas harus disusun ulang, yaitu: (a) situasi ketidakpastian perekonomian global yang kian meningkat yang memengaruhi perekonomian dalam negeri; (b) sebagai produk politik, pembahasan RUU di DPR saat ini seharusnya bisa lebih mulus oleh karena komposisi DPR sekarang sudah dikuasai oleh koalisi yang menyokong Pemerintah, namun dalam kenyataannya banyak kepentingan yang saling tarik menarik, sehingga proses politik perubahan UU Migas menjadi terhambat; dan (c) penyusunan UU Migas memiliki tantangan politis yang sangat kuat karena tarik menarik kepentingan yang kuat dari banyak pihak, baik dari Pemerintah, DPR maupun masyarakat luas.

Sebelum adanya UU No.25/2004, Prolegnas diletakkan sebagai bagian dari perencanaan kebijakan publik bagi pemerintah, dengan GBHN (yang dimandatkan oleh MPR kepada Presiden) sebagai dasarnya. Artinya, Prolegnas dianggap sebagai wilayah kerja Pemerintah, ketika itu UUD 1945 belum diamandemen. Ketika pola legislasi berubah dalam amandemen pertama pada tahun 1999, kebiasaan merencanakan legislasi dalam Prolegnas yang dianggap baik ingin diteruskan.

Meneruskan kebiasaan baik menjadi problematik ketika esensi kebiasaan itu tidak dipertimbangkan. Dalam logika perencanaan pembangunan yang terkandung dalam gagasan awal Prolegnas, tetap harus ada program pembangunan yang menjadi dasarnya. Padahal, pasca amandemen UUD 1945, GBHN tidak ada lagi. Maka yang seharusnya yang dijadikan dasar dalam

Program pembangunan adalah visi dan misi Presiden terpilih. Dengan konteks itu, dibuat UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam UU No. 25 tahun 2004 itu, diatur mengenai adanya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) sebagai dokumen perencanaan untuk priode lima tahun dan dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden.

Selanjutnya, model pembuatan Prolegnas dibuat menjadi lebih terbuka, namun bukan sebagai perdebatan publik dalam konteks perumusan kebijakan publik, yang biasanya memakan waktu lama dan diadakan secara partisipatif, seperti yang dilakukan dalam pembentukan Prolegnas tahun-tahun sebelumnya, namun lebih merupakan pengumpulan daftar dari Pemerintah, DPD, komisi-komisi di DPR, dan kelompok-kelompok kepentingan (organisasi non-pemerintah, lembaga studi, dan lain sebagainya). Akibatnya, yang terjadi adalah sekedar pengumpulan daftar judul tanpa penjelasan isu publik yang ingin dirumuskan menjadi rencana kebijakan dan tanpa pertimbangan tingkat urgensi, rencana implementasi makro, serta rencana evaluasi kebijakan. Padahal, sebagaimana yang dikatakan oleh Easton (dikutip Islamy, 2000), karena kebijakan publik itu merupakan suatu bentuk pengalokasian nilai-nilai, maka kebijakan publik itu seyogyanya bersifat obyektif, dan tersusun dengan baik, karena publik mempunyai kepentingan yang sangat besar atas dampak kebijakan yang secara mempunyai kepentingan yang sangat besar atas dampak kebijakan tersebut. Dengan demikian, seharusnya upaya penyusunan kebijakan publik bukanlah sekedar mengumpulkan "daftar judul kebijakan" yang akan dirumuskan, tetapi sudah ada draft awalnya, termasuk sudah ada naskah akademiknya.

Prolegnas dan khususnya UU Migas harus berkorelasi dengan perencanaan pembangunan secara keseluruhan. Dalam arti pembuatan Prolegnas harus dikonstruksikan sebagai perdebatan perumusan kebijakan publik secara partisipatif dan terbuka. Legislasi adalah suatu proses kebijakan yang dinamis dan bernuansa sosiologis dan politis. Legislasi adalah instrumen hukum, namun hukum dibuat untuk masyarakat yang terus berubah. Dalam konteks ini, pembentuk hukum juga harus mulai melihat monitoring dan evaluasi dalam kaca mata sebelum perubahan UUD 1945, dimana kekuasaan badan eksekutif dalam proses legislasi nasional memegang peranan yang strategis, dan peranan DPR RI selaku badan legislatif lebih bersifat pasif, yaitu menunggu pengajuan RUU dan memberikan persetujuannya untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Setelah perubahan UUD 1945 sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (3), maka DPR memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang, sekalipun demikian pemerintah tetap dapat mengajukan RUU sebagai usul inisiatif (Pasal 5).

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Penyusunan Prolegnas dilakukan oleh DPR dan Pemerintah secara berencana, terpadu dan sistematis, yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPR. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi. Adapun di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan tersebut. Khusus Prolegnas yang disusun oleh Pemerintah dalam hal ini pelaksanaannya dapat dilakukan oleh Institusi Badan Pembinaan Hukum Nasional, karena lembaga ini telah lama eksis sebagai lembaga pembangunan hukum nasional. Kinerja Program Legislasi Nasional yang dilakukan oleh BPHN ini hendaknya dapat di bawah

pengawasan langsung Presiden yang dapat dikoordinasikan melalui menteri-menteri terkait. Hal ini perlu, karena program ini merupakan program nasional yang melibatkan berbagai instansi, lembaga pemerintah dan pembentuk undang-undang. Penyusunan Prolegnas harus diselenggarakan oleh suatu lembaga sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti disertai dengan otoritas, legitimasi, sarana dan prasarana yang memadai untuk melakukan koordinasi (baik di antara lembaga pemerintah maupun dengan Badan Legislasi DPR), serta sinkronisasi suatu Prolegnas yang berencana, terpadu dan sistematis dalam rangka mendukung terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan nasional.

Selain itu, masalah etika dan moral pembentukan undang-undang di Indonesia juga harus dipertimbangkan sejak tahap penyusunan Prolegnas sampai pada tahap implementasi peraturan perundang-undangan dan pemberlakuannya di tengah-tengah masyarakat. Krisis etika dan moral yang terjadi dalam kedua tahap yang sangat penting dan kritis serta sangat strategis dalam pembangunan bangsa dan negara ini, sangat menentukan bentuk dan wujud serta karakter perundang-undangan yang dihasilkan dan kondisi masyarakat dan bangsa yang akan diciptakan dengan undang-undang tersebut.

Etika dan moral pembentukan hukum nasional dalam sistem pemerintahan yang demokratis sudah tentu berbeda secara mendasar dengan sistem pemerintahan yang otoriter. Di dalam sistem pemerintahan yang demokratis maka etika dan moral dapat diukur dari tiga hal, yaitu: hak asasi manusia; keadilan; dan aksesibilitas masyarakat ke dalam Prolegnas (Suseno, 2000:45-46).

Ketiga tolok ukur etika dan moral pembentukan hukum nasional tersebut merupakan penentu seberapa jauhkah politik perundang-undangan nasional

sudah secara implisit mempertimbangkan etika dan moral pembangunan hukum.

Dari sisi hak asasi manusia maka etika dan moral yang seharusnya dibangun dan dipelihara adalah etika dan moralitas yang sejalan dengan landasan kehidupan politik yang dicita-citakan dalam pembukaan UUD 1945 dan secara khusus harus mengacu kepada bunyi perubahan Kedua UUD 1945 Bab XA tentang Hak Asasi Manusia secara utuh.

Dari sisi keadilan maka etika dan moralitas pembentukan hukum nasional seharusnya memberikan secara proporsional kepada setiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kewajibannya dalam ikut serta melaksanakan dan memelihara penyelenggaraan negara. Sedangkan dari sisi aksesibilitas masyarakat ke dalam Prolegnas khususnya UU Migas diperlukan pemberdayaan masyarakat tentang hak dan kewajiban sesuai dengan perintah Undang-Undang yang berlaku dan pemahaman bahwa pemberdayaan masyarakat harus disertai peningkatan budaya hukum termasuk kesadaran hukum masyarakat. Di sisi lain, aksesibilitas masyarakat tersebut harus juga didukung oleh kesadaran peningkatan pemahaman birokrasi tentang peranannya selaku panutan yang dapat memberikan contoh dan teladan yang baik dalam menaati setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku (Atamasasmita, 2003.)

Dalam konteks tiga tolok ukur masalah etika dan moral pembentukan hukum nasional, maka keefektifan penerapan pandangan hidup bangsa Indonesia termasuk ke dalamnya filosofi, visi dan misi kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan tolok ukur keberhasilan politik perundang-undangan nasional. Dalam kaitan ini maka ukuran kuantitatif dan kualitatif normatif bukan tolok ukur yang semata-mata harus dipertimbangkan dalam menilai keefektifan penyelesaian RUU oleh DPR dan Pemerintah setiap tahunnya, melainkan juga

perlu dipertimbangkan aspek kultur masyarakat dan kultur politik terutama sejak era reformasi digulirkan. Sebab proses legislasi produk perundang-undangan bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik karena ia merupakan proses politik. Bahkan implementasi perundang-undangan tersebut, dikenal dengan sebutan “penegakan hukum” atau “*law enforcement*”, juga tidaklah selalu steril dari pengaruh politik hukum, yaitu materi/substansi hukum atau peraturan perundang-undangan. Karena sebagaimana umumnya dipahami, pembangunan hukum pada dasarnya adalah pembangunan sistem hukum.

Banyaknya pengaruh internal dan eksternal dalam penyusunan kebijakan, dijelaskan oleh Nugroho (2014) sebagai suatu proses politik dalam penyusunan kebijakan publik. Menurut Nugroho, Proses politik pembuatan kebijakan tidak melihat adanya pelaku perorangan, melainkan banyak pelaku dengan banyak isu dan strategi. Karena bertindak menurut konsep rasional dengan asumsi bahwa para pelaku memiliki kebebasan berpendapat, berkonsep, bertanggung jawab dan mengklaim kebenaran pendapatnya. Penanganan isu itu diwujudkan dalam suasana proses tawar menawar antara pelaku, baik tawar menawar atau adu argumentasi, adu alternatif, persuasi sampai koalisi, hingga terciptanya keputusan. Keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan itu, sangat tergantung dari dukungan kekuasaan dan keterampilan masing-masing pendukung; dan output: yaitu produk kebijakan, didukung dengan sistem politik yang mantap.

Berdasarkan deskripsi tersebut maka dapat dikatakan bahwa penyusunan UU Migas memiliki tantangan politis yang sangat kuat karena tarik menarik kepentingan yang kuat dari banyak pihak baik dari pemerintah, DPR maupun masyarakat luas, termasuk dalam penyusunan UU Migas yang sedang diupayakan untuk direvisi. Proses tawar menawar di antara berbagai kepentingan

tersebut tidak memiliki titik temu, karena beberapa pihak mengklaim pendapatnya yang paling benar, sehingga tidak tercipta suatu keputusan.

6.1.3 Pembahasan

Pembahasan UU Migas dalam prakteknya, sebagaimana temuan yang disajikan dalam bab sebelumnya, sangat kuat unsur politik hukumnya. Menurut Wahjono (2007:45-46) politik hukum adalah sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakan hukum.

Berdasarkan rumusan tersebut maka dapat dikatakan bahwa politik hukum pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia adalah turut serta memberikan masukan bagi upaya-upaya pembentukan produk hukum minyak dan gas bumi yang dibutuhkan baik di tingkat nasional maupun daerah di masa mendatang atau yang dicita-citakan (*ius constituendum*) berdasarkan atas dinamika aspirasi masyarakat yang berkedaulatan rakyat.

Perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi di Indonesia bersandarkan pada pengembangan atau penyempurnaan produk-produk hukum minyak dan gas bumi yang telah ada (*ius constitutum*) ataupun produk hukum konstitusi ataupun produk-produk hukum kebiasaan yang berkembang di masyarakat dalam rangka menggapai cita-cita sesuai dengan amanat UUD 1945.

Dalam hal ini kata "politik hukum" mengacu pada hukum positif yang berlaku berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang minyak dan gas bumi di Indonesia sebagai produk hukum yang dibuat oleh

penyelenggara negara dan arah perkembangan hukum yang akan dibangun sehingga mencakup *ius constitutum* (hukum yang sedang berlaku) dan *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan di masa yang akan datang).

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum penting dalam kaitannya terhadap dua hal: *pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan penghubung antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Mengingat harus ada konsistensi dan korelasi antara apa yang ditetapkan sebagai politik hukum dengan yang ingin dicapai sebagai tujuan.

Fase pembahasan materi UU Migas dilakukan antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD) melalui dua tingkat pembicaraan. Tingkat 1, adalah pembicaraan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran atau Rapat Panitia Khusus. Tingkat 2, adalah pembicaraan dalam Rapat Paripurna. Pembahasan UU Migas terjadi pada pembahasan tingkat pertama. Hal ini menyangkut aspek hukum pengaturan minyak dan gas bumi, meliputi wilayah kajian (domain) lembaga kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum, faktor (internal dan eksternal) yang mempengaruhi perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi, tataran aplikasi dalam bentuk pelaksanaan produk hukum yang merupakan konsekuensi politik dari sebuah politik hukum dan hukum yang dicita-citakan.

Aspek hukum pengaturan minyak dan gas bumi juga menggunakan proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.

Terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang telah, sedang, dan akan ditetapkan. Hal ini dapat digunakan untuk menilai implementasi dari politik hukum, sehingga menghasilkan politik hukum minyak dan gas bumi yang sesuai dengan kebutuhan dan kesejahteraan rakyat, karena bila hukum dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur nilai-nilai yang berkembang di masyarakat akan terjadi resistensi masyarakat terhadap hukum, karena hukum yang baik adalah yang memenuhi syarat filosofis, historis dan yuridis.

Deskripsi di atas sesuai dengan teori perumusan kebijakan publik, yang menyebutkan bahwa proses perumusan kebijakan haruslah memasukkan pendapat yang berkembang dalam masyarakat ke dalam agenda setting perumusan kebijakan. Agenda setting adalah semua isu yang secara umum dipersepsikan oleh masyarakat politik sebagai masalah publik dan masalah-masalah yang terlibat dalam kekuasaan resmi dari otoritas pemerintah yang ada, sedangkan agenda institusional adalah serangkaian masalah yang secara eksplisit diangkat untuk dipertimbangkan secara aktif dan serius dari pengambil keputusan yang berwenang.

Keberhasilan memasukkan isu permasalahan publik ke dalam agenda setting harus melalui banyak ujian, antara lain memenangkan *competing interest*, krisis politik, pergeseran isu dan prioritas yang ada pada aktor perumus kebijakan. Sementara itu, nilai kepercayaan aktor, ideologi yang dianut,

pengalaman hidup yang kritis dan pengaruh dari media massa juga sangat mempengaruhi pemahaman aktor terhadap permasalahan yang diagendakan.

Setelah *agenda setting*, tahap berikutnya adalah *problem definition*. Pada tahap ini isu permasalahan yang telah diagendakan dibahas kembali untuk menentukan tindakan selanjutnya, dan pemilihan tindakan tersebut perlu dilakukan secara cermat karena akan berpengaruh pada masa yang akan datang. Pilihan tindakan yang cermat mencakup *the forecasting needs* dan *the defining target groups and area* (Palumbo dalam Parsons, 1997). *Forecasting needs* menyangkut pencermatan terhadap biaya yang diramalkan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Sedangkan penentuan *target groups* menyangkut pencermatan terhadap penetapan kelompok sasaran dan dimana kelompok sasaran itu berada.

UU Nomor 22 Tahun 2001 yang diharapkan dapat memberi landasan hukum baru bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali usaha minyak dan gas bumi dengan mengganti Undang-undang sebelumnya yaitu UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina, ternyata sarat dengan agenda tersembunyi (*hidden agenda*). Berbagai ketentuan tentang kewenangan dan kewajiban berbagai pihak yang terlibat dalam pengelolaan sektor minyak dan gas bumi dirumuskan dalam pasal-pasal yang sangat elastis, atau diserahkan kepada pemerintah melalui pengaturan lebih lanjut. Peraturan Pemerintah yang sangat elastis ini akan meningkatkan ketidakpastian dalam pengelolaan sektor minyak dan gas bumi dan akan membuka peluang terhadap kebijakan pemerintah yang bersifat *discretionary* dan *ad-hoc*.

Berdasarkan hal tersebut, lahirnya suatu undang-undang, khususnya UU Migas, jika diselidiki dari proses pembuatannya, menunjukkan betapa gigihnya

perjuangan yang dilakukan oleh beberapa golongan agar kepentingannya tetap terjamin oleh undang-undang tersebut. Biasanya golongan-golongan yang kuat kedudukannya di dalam masyarakat, banyak menentukan terbentuknya suatu Undang-undang. (Kusnardi, *et al.*, 1988:33-34).

Hukum dipandang sebagai produk atau output dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik (*product of political decision making; formulation of public policy*), di samping hukum sebagai produk pertimbangan politik, politik hukum (*legal policy*) dimaknai sebagai garis atau dasar kebijakan untuk menentukan hukum yang seharusnya berlaku dalam negara. Di negara-negara demokrasi, masukan yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu, bersumber dari aspirasi masyarakatnya atau rakyat, meliputi berbagai kepentingan hidup mereka. Hal ini sesuai dengan temuan dari fokus pertama ini yaitu proses politik dalam penyusunan UU Migas terlihat dari tahap/proses penyusunan UU Migas dimulai dari perencanaan, penyusunan dan pembahasan.

Berdasarkan hal tersebut UU Nomor 22 tahun 2001 dianggap belum cukup memadai sebagai instrumen hukum yang dapat melindungi hak rakyat secara keseluruhan sebagaimana yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. Perspektif penguasaan dan pengusahaan kepemilikan energi terutama minyak dan gas bumi menjadi semakin kabur, Pasal 33 UUD 1945 memang telah memberikan batasan kepemilikan sumberdaya alam oleh negara untuk kesejahteraan rakyat. Akan tetapi beberapa aturan perundang-undangan di bawahnya justru melakukan hal yang berbeda. Apa yang ada di dalam aturan-aturan tersebut justru bermaksud mendorong Indonesia pada perdagangan bebas atau liberalisasi minyak dan gas bumi. Hal ini juga dapat dibuktikan

dengan diajukannya permohonan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi hingga dua kali terhadap UU Nomor 22 Tahun 2001 dengan putusan pada tahun 2003 dan tahun 2007.

Politik Hukum Minyak dan Gas Bumi ini kaitannya dengan Pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 UUD 1945 adalah landasan filosofis dalam perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi di Indonesia. Posisi UUD 1945 sebagai hukum dasar memberikan *legal consequence* bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan materi-materi yang terdapat dalam UUD 1945. UUD 1945 yang menentukan garis besar, arah, isi dan bentuk hukum yang akan diberlakukan di Indonesia. Amandemen yang dilakukan pada tahun 2001 terhadap Pasal 33 UUD 1945 memuat dua tambahan pasal dan judul bab, yaitu terletak pada BAB XIV Batang Tubuh UUD 1945 dengan judul bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial dengan memuat 5 ayat.

Menurut Kwik Kian Gie (2008:38) amandemen yang dilakukan terhadap Pasal 33 UUD 1945 tersebut berkaitan dengan liberalisasi di sektor pengelolaan sumberdaya alam. Rakyat yang sangat membutuhkan terpaksa harus membayar dengan harga tinggi, tidak ada lagi kewajiban negara dalam hal ini Pemerintah untuk mengadakan secara gotong royong melalui instrumen pajak. Hal tersebut terjadi karena adanya perubahan orientasi hukum dimana yang berkembang adalah mekanisme pasar sempurna, liberalisasi, swastanisasi dan globalisasi. Bagaimanapun secara perlahan hal ini akan meminggirkan elaborasi gagasan nasionalisme dan patriotisme.

Kemakmuran dan kesejahteraan yang dicita-citakan semakin jauh dari harapan, liberalisasi dan mekanisme pasar telah diberlakukan sedemikian jauh

dan melanggar pasal 33 UUD 1945. Contoh, keputusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 bertentangan dengan UUD 1945, pemerintah tidak menghiraukan keputusan tersebut dengan tetap menaikkan harga BBM mengacu kepada Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001. Harga BBM diserahkan kepada mekanisme pasar, pasal yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (Kwik Kian Gie, 2008:39).

Pemerintah telah bertindak sewenang-wenang dengan menggunakan kekuasaan yang ada untuk melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UUD 1945, hukum dipaksa tunduk terhadap kekuasaan politik dan kepentingan pemerintah. Surat yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk mengingatkan kepada Pemerintah bahwa telah dilakukan pembatalan terhadap Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 karena dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 tidak diindahkan oleh Pemerintah dengan tetap menaikkan harga BBM. Sehingga terjadi pelecehan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945.

Menurut Tjakrawerdaja (2008:40) Pengelolaan minyak dan gas bumi berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 harus memuat tujuh ciri konstitusional, yaitu: *Pertama*, perekonomian bertujuan untuk mencapai kemakmuran bersama seluruh rakyat, hal ini secara eksplisit dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945. *Kedua*, keikutsertaan rakyat dalam pemilikan, proses produksi dan menikmati hasilnya. Hal ini sesuai dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945. *Ketiga*, sesuai dengan prinsip Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yaitu efisiensi berkeadilan, perekonomian perlu dijalankan dengan

menggunakan mekanisme pasar yang berkeadilan yang didasarkan pada persaingan yang sehat dan peranan serta kewenangan negara untuk intervensi jika terjadi kegagalan pasar. *Keempat*, peran Negara harus dijamin, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 terutama dalam hal perencanaan ekonomi nasional, dalam membentuk dan menegakkan pelaksanaan Undang-undang, dan dalam hal melaksanakan program pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, pembebasan pajak, pemberian subsidi dan lainnya. *Kelima*, BUMN sebagai salah satu soko guru kegiatan ekonomi menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Ini jelas tertuang dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. *Keenam*, koperasi sebagai soko guru perekonomian rakyat harus diwujudkan dalam semangat kebersamaan dengan BUMN dan swasta, serta sebagai badan usaha ekonomi rakyat. *Ketujuh*, perekonomian nasional haruslah merupakan perwujudan dari kemitraan yang sejajar antara koperasi, BUMN dan swasta. Prinsip ini termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Ciri-ciri konstitusional inilah yang semestinya diterjemahkan dalam seluruh rangkaian peraturan perundang-undangan pengelolaan minyak dan gas bumi (Tjakrawerdaja, 2008:41).

Sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan dari setiap pengelolaan dan penggunaan sumberdaya alam nasional. Tujuan ini dipandang sebagai kepentingan yang tak dapat diabaikan, sebab selain merupakan amanat konstitusi, juga didambakan oleh setiap warga negara dan menjadi tanggung jawab negara sebagai konsekuensi dari hak menguasai negara itu sendiri. Oleh karena itu setiap pengusaha dan penggunaan sumberdaya alam disesuaikan dengan tujuan (*doelmatig*). Sifat kesesuaian dengan tujuan dari pengusaha

dan penggunaan sumberdaya alam adalah mutlak dan tak dapat diubah. Namun, hal tersebut tak berarti merupakan tujuan dari hukum (Titahelu, 1993:14).

Tujuan dari hukum antara lain adalah adanya kepastian hukum terhadap sifat mutlak dan tak dapat diubah tersebut. Dalam arti inilah kesesuaian hukum (*rehtmatigheid*) diletakkan pada pengusahaan dan penggunaan sumberdaya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat merupakan cita negara kesejahteraan yang harus diwujudkan oleh negara dan pemerintah Indonesia. (Titahelu, 1993:14).

Hak menguasai oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada hakekatnya merupakan suatu perlindungan dan jaminan akan terwujudnya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tetapi apabila hak menguasai oleh negara bergeser dari *beheersdaad* menjadi *eigensdaad* maka tak ada jaminan hak menguasai oleh negara penggunaan objek sumberdaya alamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dengan demikian Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional dalam pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi bahan hukum berdasarkan konsep hak menguasai negara. Negara berfungsi sebagai pengatur, pengurus dan pengawas juga hubungannya dengan relasi negara terhadap ekonomi. Keberadaan tatanan sistem hukum minyak dan gas bumi yang terbentuk sejak sebelum Indonesia merdeka, memberi nuansa partikularistik bagi penalaran hukum di Indonesia. Periodisasi perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi di Indonesia, telah memberi penekanan pendekatan yang berbeda.

Pengaruh positivisme hukum telah sangat kuat tertanam dalam sistem hukum Indonesia, antara lain ditandai oleh keinginan melakukan unifikasi dan

kodifikasi hukum (*eenheidsbeginsele*). Dalam kenyataannya, setelah Indonesia merdeka pun, model penalaran positivisme hukum masih kuat dianut, salah satunya adalah terlepasnya tujuan keadilan dalam hukum. Hukum hanya dimaknai sebagai norma positif dalam sistem perundang-undangan, hal ini direpresentasikan dalam pasal-pasal yang tertuang di peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan minyak dan gas bumi.

Perdebatan dalam landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan minyak dan gas bumi berpangkal pada ideologi apa yang digunakan negara dalam pengelolaan ekonomi. Ideologi yang digunakan menjadi landasan utama pengelolaan minyak dan gas bumi untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Kesimpulannya, negara perlu ikut campur dalam kegiatan-kegiatan ekonomi.

Secara umum dapat dikatakan bahwa proses penyusunan UU Migas ini sangat alot karena merupakan bagian dari politik penyusunan kebijakan publik. Syeirazi (2009:16), menyebutkan bahwa terdapat tiga teori yang dapat menjelaskan bagaimana suatu kebijakan publik dihasilkan. *Pertama*, teori koalisi politik dan kepentingan ekonomi. Menurut teori tersebut, kebijakan ekonomi-politik terbentuk karena adanya tekanan-tekanan dari kelompok-kelompok ekonomi yang memiliki kekuatan politik untuk mempengaruhi lahirnya suatu kebijakan publik. Artinya, suatu kebijakan ekonomi-politik lahir karena tekanan politis dari kekuatan-kekuatan ekonomi yang berkepentingan melegalkan dan memayungi kepentingan bisnis dari kelompok-kelompok ekonomi tersebut.

Berdasarkan teori ini, dapat dikatakan bahwa produk kebijakan publik tidak selamanya mampu mengakomodasi semua kepentingan publik dari masyarakat luas, karena adanya suatu kekuatan-kekuatan atau kelompok-kelompok ekonomi

yang lebih kuat dan dominan yang secara legal formal mempertahankan kepentingan kelompok daripada kepentingan publik. Fenomena ini merupakan hal yang biasa dijumpai terutama dalam masyarakat transisi.

Kedua, teori otonomi relatif negara. Menurut teori ini, lahirnya sebuah produk kebijakan adalah pantulan dari kepentingan negara sebagai pelaku di arena publik yang memiliki sifat dan pilihan sendiri. Lahirnya sebuah kebijakan adalah hasil dari upaya negara untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkannya. Negara dalam perspektif ini bukan sekedar arena tempat kekuatan-kekuatan sosial ekonomi saling bersaing, tetapi (negara) juga aktor yang memiliki otonomi dan logika sendiri.

Ketiga, teori pilihan rasional. Teori ini bertolak dari asumsi dasar bahwa setiap masyarakat terdiri dari individu-individu yang bertindak untuk mencapai dan memaksimalkan kepentingan sendiri (*utility maximizer*). Menurut teori pilihan rasional, kebijakan publik adalah hasil interaksi politik di antara pelaku rasional yang bekerja memaksimalkan keuntungan atau kepentingan pribadi. Dengan demikian, politik adalah panggung tempat semua pihak saling bersaing mengeruk berbagai sumber yang ada. Kelebihan teori ini terletak pada penjelasannya bahwa negara bukan institusi yang diisi oleh kaum birokrat, politikus, dan teknokrat yang bebas dari motif dan kepentingan pribadi. Dan karena itu, kebijakan negara tak akan pernah merugikan masyarakat (Syeirazi, 2000:22).

Terkait isu undang-undang tentang Migas, teori pilihan rasional memiliki beberapa keunggulan. *Pertama*, teori pilihan rasional menuntun kita untuk dapat mengungkap lebih jauh motif dan kepentingan, termasuk kepentingan pribadi antara pelaku terlibat dalam penyusunan kebijakan publik. *Kedua*, teori pilihan

rasional dapat menyingkap kekeliruan pemerintah, sebab pemerintah terdiri atas para pelaku yang tak bebas dari motif dan kepentingan pribadi, meskipun kemudian dibungkus jargon-jargon populistik (Syeirazi, 2000:23).

Lambatnya pembahasan UU Migas, juga erat kaitannya dengan kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Asas hukum bukan merupakan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Materi muatan yang lain disusun berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas keterpaduan. Pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi ini disusun berdasarkan pengintegrasian berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan;
- b. Asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan. Pengaturan atas tatanan dan segala hal yang berhubungan dengan kegiatan pengelolaan minyak dan

gas bumi dari sektor hulu sampai dengan sektor hilir harus memperhatikan keserasian, keselarasan lingkungan, dan keseimbangan;

- c. Asas keberlanjutan. Artinya minyak dan gas bumi diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang;
- d. Asas kepastian hukum dan keadilan. Pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi ini disusun berlandaskan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

Faktor lain yang juga memperlambat proses pembahasan adalah karena begitu banyaknya rencana legislasi yang diajukan, sementara lembaga yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikannya sangat terbatas kemampuannya maka akibatnya muncul kemudian kondisi “bottle-neck” yang lebih memperumit keadaan. Jumlah rencana legislasi yang diajukan dari tahun ke tahun semakin menumpuk karena harus antri menunggu realisasi. Karena keadaan ini, pola “carry over” rencana legislasi dari tahun sebelumnya ke tahun berikutnya menjadi hal yang lazim, mengingat begitu banyaknya tunggakan (*back log*) rencana legislasi yang tidak mampu tertangani dan terselesaikan. Lantas persoalan yang dihadapi adalah, bagaimana agar keseluruhan usulan rencana legislasi ini dapat direalisasikan secara tertib dan teratur sesuai dengan tingkat urgensinya. Untuk itu tentu diperlukan adanya suatu mekanisme yang mampu memfasilitasi terwujudnya pelaksanaan rencana-rencana legislasi yang diusulkan, sehingga benar-benar dapat terealisasi sesuai dengan skala prioritas.

Sejak dirintisnya instrumen Prolegnas, dapat dikatakan bahwa instrumen ini hanya terkait dengan rencana-rencana legislasi atau usulan-usulan pembentukan peraturan perundang-undangan (baik undang-undang maupun peraturan pemerintah) yang diajukan oleh pemerintah (eksekutif) melalui Departemen-departemen dan Lembaga Pemerintah Non-departemen (LPND). Hal ini sesuai dengan situasi ketatanegaraan Indonesia saat itu, dimana kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 sangat "executive heavy", sehingga selama periode itu lebih dari sembilan puluh persen peraturan perundang-undangan dibentuk atas prakarsa dari pihak eksekutif.

Perubahan signifikan terjadi mulai periode tahun 1999 menyusul amandemen UUD 1945, khususnya terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20. Paradigma baru dalam kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan membawa serta penguatan fungsi badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam prakarsa pembuatan peraturan perundang-undangan. Perubahan paradigma ini berpengaruh pada peranan Prolegnas. Jika di waktu-waktu sebelumnya Prolegnas merupakan satu-satunya mekanisme, sesudah amandemen UUD 1945, Prolegnas menjadi salah satu dari mekanisme program legislasi karena juga terdapat mekanisme program legislasi yang dikelola oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR. Bahkan juga ada program legislasi yang dikelola oleh masyarakat (organisasi profesi dan lembaga swadaya masyarakat).

Pengaruh lainnya yang cukup penting bagi instrumen Prolegnas muncul dari efektifnya otonomi daerah. Berkurangnya kewenangan Pemerintah Pusat menyebabkan pula berkurangnya usulan rencana legislasi yang diajukan oleh

Departemen-Departemen/LPND, karena sekarang ini rencana legislasi harus dipertimbangkan lebih cermat dan hati-hati, tak sebebas praktik di masa-masa lalu. Jika sebelumnya daerah-daerah boleh dikatakan hanya sebagai pelaksana dari peraturan-peraturan pusat, maka saat ini daerah mempunyai hak untuk mempersoalkan substansi peraturan yang dikeluarkan oleh pusat. Friksi antara kepentingan Pusat dan Daerah dalam kaitan peraturan perundang-undangan tidak mustahil akan timbul jikalau instansi pusat tidak cermat dalam memilah bidang-bidang yang menjadi kewenangannya. Tentunya masalahnya akan sangat rumit jika friksi itu timbul setelah terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian dalam tahapan pembahasan maka dapat dikatakan bahwa faktor penyebab kelambanan dalam proses pembahasan tidak hanya bersumber dari faktor-faktor internal yang ada di dalam DPR, tetapi juga dari sumber-sumber eksternal di luar DPR, yaitu adanya tarik menarik kepentingan antara mereka yang terlibat di dalam pengelolaan migas dari hulu ke hilir.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi Minor (1):

Proses politik dalam perumusan kebijakan terjadi sejak tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan serta melibatkan banyak aktor dari eksekutif, legislatif dan pelaku bisnis serta LSM, yang berdampak pada kelambanan proses perumusan kebijakan, sebagai akibat dari adanya pandangan yang berbeda dan tujuan-tujuan yang berbeda dari masing-masing aktor terhadap substansi dari kebijakan yang akan dirumuskan.

6.2 Faktor-faktor yang Menghambat Proses Penyusunan UU Migas

6.2.1 Faktor Internal

Proses penyusunan kebijakan publik, khususnya UU Migas, memiliki banyak hambatan, baik dari sumber internal yaitu dari lembaga legislatif, khususnya Komisi VII DPR-RI dan Badan Legislasi (Baleg-DPR-RI), maupun dari pihak eksternal (pelaku bisnis dan LSM pemerhati masalah migas). Sumbernya, bisa dari infrastruktur politik dan/atau suprastruktur politik. Sebagaimana dikatakan oleh Islamy, bahwa di Indonesia, sistem kebijakan publiknya mencakup infrastruktur politik dan suprastruktur politik. Infrastruktur politik meliputi partai politik, kelompok kepentingan, media massa dan warga negara. Sedangkan suprastruktur politiknya terdiri dari unsur-unsur MPR, DPR, MA dan BPK (Islamy, 2003). Dalam bahasa lain, Howlett dan Ramesh (1998:52), menyebutnya sebagai *Policy Actors and Policy Institution*, yang keduanya memiliki keterikatan yang sangat erat terutama pada proses formulasi kebijakan. Aktor dalam proses kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana pola perilaku ini terlibat dalam kondisi tertentu sebagai subsistem kebijakan. Sedangkan institusi dalam proses formulasi kebijakan dapat berarti berbagai peraturan dan mekanisme yang dirumuskan sebagai acuan dalam perumusan kebijakan.

Proses perumusan kebijakan publik melibatkan banyak aktor. Untuk memahami proses tersebut dengan tepat perlu mengidentifikasi aktor-aktor utamanya, baik individu, kelompok maupun organisasi sehingga mudah dalam menggali dan mencermati pola interaksi dan preferensi mereka. Identifikasi aktor-aktor kebijakan dapat dilakukan melalui perumusan secara cermat ruang kebijakan (*policy space*) yang kemudian dikaitkan dengan wilayah isu kebijakan

(*policy issue area*) yang dalam sistem politik biasanya terdiri dari sejumlah ruang kebijakan yang saling tumpang tindih. Ruang kebijakan itu sendiri diindikasikan dengan adanya sejumlah aktor tertentu yang kehadirannya di sana relatif stabil, dan preferensi, predisposisi dan kepentingan mereka terhadap suatu kebijakan tertentu mudah dilihat (Abdul Wahab, 1999). Ruang kebijakan memiliki fungsi 'entry point' guna memahami lingkungan politik yang lebih luas. Sedangkan wilayah isu kebijakan merupakan bagian dari lingkungan politik yang langsung berhubungan dengan kebijakan yang akan dianalisis.

Proses perumusan kebijakan adalah suatu peristiwa sosial dan arena perjuangan kepentingan, maka ketika proses itu dimulai setiap aktor yang terlibat cenderung mengambil posisi tertentu terhadap rencana kebijakan yang digulirkan. Dalam situasi demikian mereka akan berinteraksi dan berkomunikasi agar memperoleh dukungan dari aktor lainnya agar kepentingan mereka terakomodir dalam rencana kebijakan tersebut.

Beberapa faktor internal, baik yang bersumber dari aktor maupun institusi, yang menghambat proses perumusan kebijakan UU Migas, adalah sebagai berikut:

- (a) panjangnya proses UU Migas ini menjadi salah satu faktor penyebab kelambanan proses legislasi khususnya dalam mekanisme DPR. Kelambanan proses legislasi ini terjadi pada tahapan perencanaan, tahap persiapan dan tahapan pembahasan;
- (b) pada tahapan persiapan, terjadi keterlambatan penyediaan draft awal RUU atau naskah akademik ataupun *term of reference*, hal ni merupakan faktor penghambat utama, yang berdampak pada lamanya proses pembahasan

karena harus menunggu ketersediaan naskah akademik, yang seharusnya disediakan dalam tahap awal;

(c) argumentasi adanya dominasi dorongan motif politik dalam pengajuan RUU; sehingga menjadikan keterwakilan aspirasi rakyat tidak menjadi keutamaan anggota DPR dalam mengambil setiap keputusan, khususnya terkait pengajuan UU Migas yang semestinya didasarkan pada kepentingan rakyat, bukan lagi kepentingan partai politik;

(d) RUU itu dirancang pada pertengahan tahun sehingga ketersediaan waktu untuk pembahasan dalam masa sidang tak mencukupi;

(e) anggota DPR yang menjadi anggota Baleg tidak dapat memberikan cukup waktu bagi pekerjaan mereka di Baleg karena tugas-tugas parlementer lain di komisi masing-masing telah menyita banyak waktu dan tenaga; di samping itu juga karena jabatan rangkap antara anggota Baleg dan anggota komisi sehingga menimbulkan hambatan dalam hal penjadwalan rapat;

(f) kegiatan harmonisasi sering dikeluhkan oleh anggota DPR, karena seringkali proses pengharmonisasian mengalami pengulangan berdasarkan hasil rapat kerja dalam proses pembahasan, dan pembahasan ulang terhadap draft RUU yang telah dibahas sehingga berakibat pada kelambanan suatu RUU untuk disahkan menjadi UU;

(g) Penumpukan RUU diakibatkan kurang optimalnya dukungan tenaga ahli, khususnya dalam beberapa komisi kapasitas tenaga ahli masih relatif minim, terutama dalam hal *legislative drafting*, padahal, keberadaan tenaga ahli yang memiliki kemampuan *legislative drafting* yang mumpuni sangat penting untuk mempercepat akselerasi pembahasan dan pembuatan UU;

(h) kebiasaan sebagian besar anggota DPR datang terlambat atau tidak menghadiri rapat, sehingga jadwal rapat tertunda atau terjadi pembatalan rapat; dan

(i) belum optimalnya akses informasi perkembangan pembahasan UU Migas menyebabkan terhambatnya partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan dalam pembahasan UU.

Semua hambatan internal tersebut disebabkan instrumen pendukung DPR dalam pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang yang belum berjalan optimal. Menurut Lawrence M. Friedman, *“a legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact”* (Friedman, 1975:16). Walaupun pendapat Friedman ini cenderung mensimplifikasi persoalan sistem hukum, namun karena sistem hukum itu memiliki sub-sistem yang sangat banyak dan kompleks, maka jika terjadi kelemahan pada suatu sub-sistem hukum maka akan menghambat pencapaian tujuan dari sistem hukum tersebut, padahal pada elemen-elemen subsistem hukum itulah terletak bekerjanya hukum sebagai suatu sistem. Sebagaimana yang dikatakan oleh Kusumaatmadja, jika kita artikan dalam arti yang luas, hukum itu tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan meliputi pula lembaga lembaga (*institutions*) dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah kaidah itu dalam kenyataan (Hartono, 2006).

Menurut Hartono (2006:46-47), jika hukum dilihat sebagai sistem, hukum terdiri dari unsur-unsur: Nilai-nilai tentang kehidupan bermasyarakat, filsafat hukum, norma-norma hukum, lembaga-lembaga hukum, proses dan prosedur di lembaga-lembaga hukum, sumberdaya manusia, lembaga-lembaga pendidikan

hukum dan sistem pendidikan hukum, sarana dan prasarana, lembaga-lembaga pembangunan hukum, anggaran negara yang disediakan untuk pemeliharaan dana pembangunan hukum. Semua unsur sistem hukum ini saling mempengaruhi dan bersinergi antara satu dengan yang lainnya. Jika satu unsur saja tidak berjalan atau tidak mencukupi, misalnya kurangnya anggaran bagi sarana dan prasarana hukum, atau SDM yang tidak memadai, atau sistem pendidikan hukum yang sudah tidak memadai untuk abad ke 21, DPR yang tak efektif, dan sebagainya; maka akan mengakibatkan macetnya seluruh sistem hukum.

Dari perspektif sejarah, keberadaan Sekretariat Jenderal DPR didisain sebagai unsure pendukung yang bersifat administratif dan teknis dan itu berlangsung lama sampai awal era reformasi. Perubahan peran Sekretariat Jenderal terjadi seiring munculnya tuntutan pendukung di bidang keahlian bagi anggota dan alat kelengkapan DPR. Kebutuhan pendukung di bidang legislasi menguat sejak terjadinya perubahan kekuasaan membentuk UU kepada DPR.

Keputusan DPR Republik Indonesia Nomor: 08/DPRRI/1/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pasal 3 ayat 3 menyatakan bahwa: "DPR mempunyai sebuah Sekretariat Jenderal".

Kata "mempunyai" dalam Pasal 3 tersebut menggantikan kata "dibantu" dalam Peraturan Tata Tertib sebelumnya, sehingga DPR makin membuka ruang untuk mengatur Sekretariat Jenderal.

Sekretariat Jenderal dipimpin oleh orang Sekretaris Jenderal yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR. Sekretaris Jenderal dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal dan beberapa Deputi Sekretaris Jenderal. Pembentukan Deputi secara struktural berada di bawah

Sekretaris Jenderal, tetapi secara fungsional dikaitkan dengan fungsi DPR. Ada Deputi yang diarahkan untuk mendukung DPR di bidang keahlian yaitu Deputi di Bidang Perundang-undangan dan Deputi di Bidang Anggaran dan Pengawasan, namun sudah memiliki sekretariat tersendiri yang lebih cenderung penguasaan dan pengalaman kerjanya dalam bidang administrasi dan teknis.

Berdasarkan UU No. 22 tahun 2003, DPR dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan yang bertugas membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi DPR. Para pakar/ahli merupakan kelompok pakar/ahli di bawah koordinasi Sekretaris Jenderal DPR, yang bertugas membantu pelaksanaan tugas alat kelengkapan DPR. Sekretariat Jenderal dapat membentuk Tim Asistensi yang diatur lebih lanjut oleh Sekretariat Jenderal DPR, tetapi hal ini pun sebenarnya tidak akan berperan banyak, karena penguasaan kemampuannya lebih banyak pada pelayanan administrasi dan hal-hal teknis.

Meskipun UU memberikan hak kepada DPR untuk mengangkat sejumlah pakar/ahli, pengangkatan itu sendiri belum mampu mendorong peningkatan kinerja DPR, sebab DPR tak pernah mengeluarkan peraturan mengenai tata kerja dan tugas pakar/ahli tersebut. Pengangkatan pakar/ahli juga bersifat temporer dan rekrutmen juga tak didasarkan pada seleksi benar-benar ditujukan untuk kompetensi pakar/ahli.

Ketentuan dalam Pasal 219 Peraturan Tata Tertib DPR mengatur mengenai tugas Sekretariat Jenderal sebagai berikut:

- (a) memberikan bantuan teknis, administratif, dan keahlian kepada DPR;
- (b) melaksanakan kebijakan kerumahtanggaan DPR yang telah ditentukan oleh Pimpinan DPR, termasuk kesejahteraan Anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal; dan

(c) membantu BURT dalam mensinkronisasikan penyusunan rancangan anggaran DPR yang bersumber dari pengajuan masing-masing alat kelengkapan DPR.

Berdasarkan uraian tugas di atas dapat dikatakan bahwa tugas utama Sekretariat Jenderal lebih dominan bersifat administratif. Untuk itu tugas keahlian di bidang legislasi seharusnya digeser dari posisi di bawah Sekretaris Jenderal menjadi setara dengan Sekretaris Jenderal, bisa dalam bentuk "Deputi atau Badan" tetapi langsung berada di bawah DPR dan tugasnya membantu alat kelengkapan DPR.

Di samping penjelasan di atas, pakar/ahli yang diangkat tidak ada pengorganisasian, karena itu tidak dapat diukur bagaimana pengaruh pakar/ahli terhadap kinerja DPR dalam formulasi kebijakan atau proses penyusunan undang-undang. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR Republik Indonesia Tahun 2001, menyebutkan bahwa: "Dalam rangka peningkatan kinerja DPR di bidang legislasi, perlu dibentuk suatu lembaga yang mempunyai tugas khusus membantu Dewan untuk menyiapkan RUU" (Sekretariat Jenderal MPR RI 2001: 95-96).

Di Amerika Serikat, untuk membantu Congress di bidang perancangan undang-undang terdapat satu lembaga khusus yaitu *Office of Legislative Counsel* yang didukung oleh para ahli hukum, mereka bertugas merumuskan RUU dan membantu komisi ketika membahas RUU. Begitu pula halnya dengan parlemen Australia yang memiliki *Office of Parliamentary Counsel*. Badan seperti ini diperlukan DPR untuk menyiapkan RUU dan membantu DPR ketika membahas

RUU bersama Pemerintah. Badan ini tak bersifat temporer tetapi permanen dan didukung oleh tenaga profesional yang memahami teori dan teknik perundang-undangan dengan baik. Susunan organisasi dan tugas badan ini dapat diatur dengan peraturan DPR. Hal ini sejalan dengan pikiran ini Asshiddigie (1998:66), yang menyatakan bahwa salah satu kemungkinan yang perlu dipertimbangkan ialah perlunya dibentuk Komisi-Komisi Tetap yang dipimpin oleh anggota DPR, tetapi beranggotakan tokoh-tokoh yang berkeahlian di bidangnya yang berasal dari luar keanggotaan DPR. Di bidang perundang-undangan, misalnya DPR dapat membentuk semacam "Legislative Counsel" dan "Legislative Reference Service" seperti di Kongres Amerika Serikat. Bahkan apabila perlu, sebagian dari fungsi instansi seperti Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Perundang-undangan terutama di bidang Perancangan undang-undang dapat dialihkan ke DPR-RI. Memang benar, Pemerintah dapat saja membuat RUU dan mengajukan RUU sendiri ke DPR, akan tetapi kebiasaan yang ada selama ini haruslah diubah.

Pengajuan RUU oleh Pemerintah hendaklah dibatasi hanya apabila memang diperlukan saja. Sedangkan yang lebih banyak harus mengajukan RUU adalah DPR, bukan lagi pemerintah. Dengan demikian, rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "DPR memegang kekuasaan membentuk UU", dapat benar-benar mempunyai arti dan dapat diimplementasikan.

6.2.2 Faktor Eksternal

Berdasarkan temuan lapangan yang disajikan dalam bab sebelumnya, faktor eksternal bersumber dari pemerintah dan sumber eksternal lainnya.

Hambatan tersebut adalah faktor waktu dalam pembahasan substansi, dimana

dalam pembahasan satu RUU khususnya UU Migas, selain pemerintah, terdapat banyak mitra kerja lain yang terlibat. Di internal DPR sendiri, pihak-pihak terkait antara lain Panitia Kerja, Panitia Khusus, Fraksi, Komisi hingga Sidang Paripurna. Di samping itu DPR juga melakukan rapat dengar pendapat dengan berbagai pihak dan pakar, termasuk melakukan kunjungan kerja guna mendapatkan masukan langsung dari masyarakat. Banyaknya pihak eksternal yang terlibat dalam perumusan kebijakan menyebabkan lamanya pembahasan.

Hambatan dari faktor eksternal muncul karena proses perumusan kebijakan publik di Indonesia menggunakan Model Demokratis dan atau Model Deliberatif. Menurut Nugroho (2014), Model Demokratis menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan sebanyak-banyaknya dalam pengambilan keputusan. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintah yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasikan keberadaannya. Sedangkan Model Deliberatif pada intinya menyatakan bahwa dalam setiap proses penyusunan kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan publik yang menjadi pengguna. Dengan demikian, proses formulasi kebijakan publik melibatkan kelompok-kelompok kepentingan. Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang luas pada kepada publik untuk mengontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum mengambil kebijakan/keputusan. Namun kelemahannya membuat proses pengambilan keputusan menjadi lamban dan bahkan tertundanya pengesahan suatu undang-undang.

Banyak pihak eksternal yang terlibat juga nampak dalam proses harmonisasi, dimana harmonisasi yang dimaksud disini adalah harmonisasi

antara berbagai Departemen/LPND, dan juga pemerintah daerah menjadi salah satu alasan mengapa realisasi Prolegnas dan pembahasan RUU terhambat.

Kemudian juga masalah isi atau substansi pembahasan, dimana pembahasan suatu isi atau substansi dari suatu RUU, persoalan titik dan koma saja dibahas demi mendapatkan kalimat dan kata yang baik dan benar, sehingga mudah dipahami oleh masyarakat.

Aspek koordinasi kelembagaan, yaitu terkait dengan pembentukan undang-undang yang tersebar pada kelembagaan masing-masing. Aspek koordinasi yang menjadi "kata kunci" dalam Prolegnas ini menjadi salah satu titik lemah pelaksanaan Prolegnas. Fungsi forum Prolegnas sebagai wadah pengintegrasian program legislasi masing-masing Departemen/LPND belum berjalan maksimal. Prolegnas sebagai sebuah sistem masih terbatas pada terkumpulnya rencana dan program Departemen/LPND.

Kemudian juga sumberdaya manusia di Pemerintah dalam pengajuan *legal drafting* ke DPR, dimana SDM sebagian anggota Dewan yang ada di DPR, atau para legislator, memang tidak pernah diseleksi, karena setelah Pemilu, mereka duduk di DPR, dengan nama "wakil rakyat", dan mereka secara otomatis menjadi legislator – pembuat UU – tanpa terkecuali. Padahal dalam riwayat hidup mereka, ada yang belum pernah bersentuhan dengan ilmu hukum, apa lagi dengan *gesetzgebungs wisensschaft*, dan nyaris mustahil pula mendidik mereka *gesetzgebungs wisensschaaft*, karena sudah terlanjur disebut pembuat UU. Jadi sulit menemukan legislator yang paham elaborasi ilmu peraturan perundang-undangan atau *Gesetzgebungs Wissenschaft* – dengan kata lain tidak sekedar *legal drafting*.

Selain itu, faktor lain adalah sumberdaya manusia pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi juga mengalami kendala. Dalam Peraturan Sekretaris Jenderal DPR No. 400/SEKJEN/2005 dan bila dilihat pada praktiknya, paling tidak terdapat tiga subyek penting yang berperan sebagai dukungan proses legislasi, yaitu Deputi Bidang Perundang-undangan, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), dan Staf Ahli Komisi/Staf Ahli Baleg, memegang peranan dalam proses ini. Hal yang menjadi masalah adalah belum ada perencanaan ataupun konsep yang menyeluruh dalam pembangunan SDM pendukung legislasi di DPR.

Kaitannya dengan masyarakat, adalah belum maksimalnya proses pemberdayaan masyarakat sehingga menyebabkan UU Migas yang masuk dalam Prolegnas selama ini ditafsirkan secara sempit sebagai kompilasi daftar RUU dari berbagai Departemen/LPND atau kompilasi berbagai usulan Komisi atau Baleg DPR serta usulan DPD. Padahal Prolegnas mempunyai makna yang lebih mendasar sebagai program yang integratif dengan visi, misi, arah kebijakan dan sasaran yang jelas untuk jangka waktu tertentu.

Prosedur birokrasi juga menjadi masalah karena temuan lapangan diperoleh informasi bahwa pada tingkat Departemen/LPND penyusunan peraturan perundang-undangan berada di tangan Kepala Biro atau satuan yang menyelenggarakan fungsi penyusunan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi tak setiap Departemen/LPND memiliki pemahaman tersebut, hal ini terbukti dengan sangat dominannya Direktorat Jenderal atau Badan dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan sendiri tanpa konsultasi atau menyerahkan pada Biro Hukum, bahkan pada tingkat antar-departemen yang seharusnya sekretarisnya dijabat oleh Biro Hukum sesuai dengan UU No. 10

tahun 2004, namun tidak dilakukan. Hal ini yang menjadikan penghambat dalam penyusunan RUU dan UU, termasuk penyusunan naskah akademiknya.

Prosedur pembuatan RUU yang berbelit menjadikan pembentukan Undang-undang dari awal sampai akhir menjadi terhambat dan memakan waktu yang lama, mulai dari tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, hingga pengundangan, sebagaimana diatur dalam UU No. 10 tahun 2004. Salah satu penyebab tidak tercapainya target Prolegnas, khususnya UU Migas selama ini merupakan akibat dari menumpuknya beban kerja pembahasan RUU pada sejumlah anggota DPR. Ini terlihat dari hasil kinerja DPR yang secara kuantitas belum memenuhi jumlah target RUU yang ditargetkan.

Masalah di atas sesuai dengan ungkapan yang populer di kalangan ilmuwan hukum: "*Het recht hink achter de feiten aan*", hukum selalu tertatih tatih mengejar perubahan zaman. Beginilah adagium universal hukum, ketika undang-undang sebagai salah satu jenis produk hukum sering tidak mampu mengikuti laju dan dinamika kehidupan masyarakat. Undang-undang adalah momen *opname*, momentum realitas yang tertangkap saat itu. Pada konteks tersebut maka pembentukan undang-undang merupakan salah satu unsur penting di samping unsur-unsur lainnya dalam rangka pembangunan hukum nasional. Sementara itu ada tuntutan mendesak untuk menghasilkan undang-undang yang sesuai dengan dinamika masyarakat, lebih-lebih lagi pada era globalisasi dewasa ini yang dipicu oleh kemajuan teknologi informasi, dan tak tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang ada (secara horizontal), serta tak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 (secara vertikal).

Untuk mewujudkan undang-undang seperti tersebut di atas, maka pembentukan undang-undang perlu dilakukan secara terencana, terpadu dan

sistematis melalui Program Legislasi Nasional, dengan memperhatikan skala prioritas sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Pelaksanaan kegiatan Prolegnas selama ini dikoordinasikan oleh Departemen Hukum dan HAM c.q. Badan Pembinaan Hukum Nasional. Tujuan penyusunan Prolegnas termasuk di dalamnya adalah UU Migas ini antara lain, yaitu:

- (1) mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional;
- (2) membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan paket bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasikan hukum sebagai sarana rekayasa sosial/pembangunan, instrumen pencegah/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasikan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (3) mendukung upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- (4) menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini, namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan
- (5) membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan Prolegnas tak saja akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk

mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini maupun di masa yang akan datang.

Sebagaimana disebutkan Pasal 15 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatakan bahwa:

“Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Prolegnas”.

Dengan demikian Prolegnas merupakan instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang memuat skala prioritas Program Legislasi Jangka Menengah dan Tahunan yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis oleh Dewan Perwakilan Rakyat RI bersama Pemerintah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang sesuai dengan amanat konstitusi.

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengartikan Program Legislasi Nasional sebagai suatu instrumen atau suatu mekanisme, dikatakan dalam pasal tersebut bahwa: “Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.”

Di samping itu, secara operasional Program Legislasi Nasional sering dipakai dalam arti yang merujuk pada materi atau substansi rencana pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini Prolegnas adalah daftar rencana pembentukan undang-undang yang disusun berdasarkan

metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Rencana legislasi dimaksud adalah usulan-usulan berupa rencana pembentukan peraturan perundang-undangan, baik untuk jangka panjang, menengah maupun jangka pendek, yang akan dibuat atau disusun diajukan oleh departemen/lembaga pemerintah nondepartemen dan lembaga atau institusi-institusi pemrakarsa lainnya.

Selain dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, juga diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas, baik yang dilakukan penyusunannya oleh DPR (dikoordinasikan oleh Baleg) maupun penyusunan di lingkungan Pemerintah (dikoordinasikan oleh Menteri). Persoalan yang dihadapi saat ini adalah, tingkat keberhasilan sampai ditetapkan menjadi undang-undang sulit sekali ditentukan. Di lingkungan Pemerintah, tak ada jaminan RUU yang disampaikan ke DPR sesuai dengan urutan atau rencana yang ditetapkan. Departemen pemerintah ada kecenderungan melakukan kegiatan sendiri-sendiri (meskipun sudah agak berkurang) untuk mempercepat penyampaian RUU ke DPR tanpa memperhatikan urutan-urutan atau koordinasi dengan departemen lain.

Sekretariat negara sebagai muara dari semua naskah RUU (untuk diteruskan kepada Presiden), selain menjadi semacam "bottle neck" juga mungkin tidak lagi "manageble" pada saat RUU begitu banyak diajukan. Demikian pula pembahasan di DPR, pengalaman menunjukkan tak selalu mudah menetapkan "time schedule" penyelesaian RUU di DPR. Ada RUU yang melampaui beberapa masa sidang. Apalagi kalau DPR lebih tertarik pada pragmatisme politik yang cenderung lebih kepada pencarian keuntungan politik

baik yang dapat dinilai langsung dengan uang atau tidak, hal seperti ini membuat proses pembentukan sebuah undang undang berjalan sangat lambat.



Gambar 6.1 Titik Kelambanan yang Menghambat Proses Legislasi

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan di atas, maka dapat dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi Minor (2):

Hambatan dalam perumusan kebijakan terdiri dari dua kategori, yaitu hambatan personal dan hambatan organisasional. Hambatan personal berujud ketakdisiplinan aktor, kurangnya kesadaran akan urgensi kebijakan yang akan dirumuskan, dan jabatan rangkap dari aktor perumus kebijakan. Sedangkan hambatan organisasional berujud keterlambatan penyediaan draft awal dan naskah akademik, kekurangmampuan staf ahli dalam melaksanakan fungsi legislative drafting, dan penumpukan RUU yang akan dibahas. Jika hambatan personal dan hambatan organisasional dapat diatasi secara individual maupun kelembagaan maka proses penyusunan kebijakan publik pada badan legislatif akan efektif.

Berdasarkan dua proposisi minor tersebut, maka dapat dirumuskan proposisi mayor sebagai berikut:

Proposisi Mayor:

Proses politik dalam penyusunan kebijakan publik ditentukan oleh kemampuan aktor perumus kebijakan untuk merumuskan bahan-bahan dalam kegiatan perencanaan rancangan kebijakan, menyusun rancangan kebijakan dan menyelesaikan proses pembahasan kebijakan, serta kemampuan untuk mengatasi hambatan personal dan organisasional dalam proses politik tersebut.

6.3 Model Rekomendasi

Kelebihan dan kekurangan model empirik dapat ditemui dalam tahapan-tahapan proses politik perumusan kebijakan RUU Migas. Dalam tahapan perencanaan peneliti menemukan bahwa permasalahan yang seringkali terjadi adalah proses perencanaan yang kurang matang. Hal itu dapat dilihat dari kenyataan bahwa banyak RUU termasuk UU Migas dalam agenda Prolegnas tidak disertai dengan naskah akademik mengenai relevansi RUU tersebut. Ketiadaan naskah akademik berdampak pada munculnya kesulitan-kesulitan dalam pembahasan sehingga memakan waktu sangat lama saat pembahasan dilakukan. Padahal, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan bahwa RUU harus disertai dengan naskah akademik. Namun sayangnya dalam UU tersebut tidak disebutkan akibat hukum jika tidak ada naskah akademik yang disertakan dalam pengajuan RUU tertentu.

Peneliti mengajukan rekomendasi bahwa RUU termasuk UU Migas dalam agenda Prolegnas harus disertai naskah akademik berisi relevansi mengenai substansi RUU bersangkutan. Dengan demikian RUU yang masuk agenda Prolegnas semakin selektif dan mudah untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut.

Oleh karena itu, tim peneliti memandang perlu ada sosialisasi secara intensif kepada seluruh anggota DPR dan kementerian mengenai arti penting naskah

akademik dalam setiap usulan RUU sebagaimana diamanatkan UU No. 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sesuai

dengan UU No. 12 Tahun 2011, sistematika naskah akademik berisi (1) Judul;

(2) Kata pengantar; (3) Daftar isi; (4) Pendahuluan; (5) Kajian teoretis dan praktik

empiris, evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait; (6)

Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis; (7) Jangkauan, arah pengaturan, dan

ruang lingkup materi muatan UU, peraturan daerah provinsi atau peraturan

daerah kabupaten/kota; (8) Penutup; (9) Daftar pustaka, dan (10) Lampiran.

Sistematika naskah akademik inilah yang secara berkala disosialisasikan

kepada anggota DPR agar anggota DPR tersebut memiliki pengetahuan dan

kesadaran akan pentingnya naskah akademik tersebut. Untuk itu, DPR perlu

membuat law center yang memiliki garis koordinasi dengan Baleg. Jika anggota

DPR, Fraksi, dan Komisi menginginkan naskah akademik suatu RUU dapat

dibantu law center itu. Selain itu, law center dapat juga berperan melakukan

harmonisasi atau sinkronisasi UU yang diisi oleh kalangan profesional dari

berbagai disiplin ilmu. Dengan adanya law center sebagai lembaga yang

melakukan harmonisasi atau sinkronisasi, kebutuhan akan naskah akademik

yang komprehensif atas suatu RUU dapat terpenuhi sehingga tak memakan

waktu lama dalam tahap persiapan maupun dalam tahap pembahasan.

Sebagai perbandingan, di Kongres Amerika Serikat dukungan keahlian di

bidang legislasi ditopang oleh dua institusi, yaitu *Office of the Legislative Counsel*

dan *Congressional Research Service*. *Office of the Legislative Counsel* terdiri

dari para ahli hukum dan perancang UU yang secara permanen bekerja di

Kongres Amerika Serikat. Sedangkan *Congressional Research Service*

menyediakan data informasi dalam rangka pembahasan RUU. Mereka terdiri dari

para peneliti bergelar doktor yang telah memiliki pengalaman bekerja di Kongres Amerika Serikat selama puluhan tahun.

Permasalahan yang terdapat dalam tahapan pembahasan adalah kenyataan bahwa anggota-anggota DPR yang mengisi komposisi keanggotaan Baleg tidak memiliki cukup waktu dan tenaga untuk menyelesaikan tugas-tugas mereka karena sudah sangat disibukkan dengan tugas parlementer lain mereka di komisi masing-masing. Ini berakibat pada pembahasan RUU yang seringkali tertunda karena jabatan rangkap antara anggota Baleg dan anggota komisi sehingga menimbulkan hambatan dalam penjadwalan rapat. Pada akhirnya sering terjadi penundaan waktu rapat karena anggota seringkali mempunyai dua jadwal rapat yang sama sehingga rapat tidak tepat waktu atau tidak memenuhi kuorum.

Agar kinerja Baleg dapat berjalan maksimal perlu juga dipikirkan cara agar anggota-anggota Baleg terdiri dari mereka yang bukan anggota suatu komisi. Dengan demikian memiliki cukup banyak waktu dan tenaga untuk merampungkan beban kerja di Baleg. Salah satu cara itu adalah Baleg ditempati oleh para ahli hukum di bidang perundang-undangan dan tenaga-tenaga ahli, bukan anggota-anggota DPR.

Jika Baleg tidak ditempati para ahli hukum di bidang perundang-undangan dan tenaga-tenaga ahli, maka dapat dipastikan tidak akan ada perubahan signifikan dalam kinerja legislasi DPR. Anggota-anggota DPR yang mengisi komposisi keanggotaan Baleg tidak memiliki cukup waktu dan tenaga untuk menyelesaikan tugas-tugas mereka karena sudah sangat disibukkan dengan tugas-tugas parlementer lain mereka di komisi masing-masing.

Berkaitan dengan rekomendasi kedua, bahwa kelambanan proses legislasi juga disebabkan juga oleh kurang optimalnya dukungan tenaga ahli; dalam beberapa komisi kapasitas tenaga ahli masih relatif minim, terutama dalam hal *legislative drafting*. Padahal, keberadaan tenaga ahli yang memiliki kemampuan *legislative drafting* mumpuni penting untuk mempercepat akselerasi pembahasan dan pembuatan UU. Sementara itu, dari segi jumlah keberadaan tenaga ahli saat ini sudah relatif mencukupi. Setiap komisi mendapatkan dukungan 7 (tujuh) orang tenaga ahli ditambah setiap anggota mendapat 1 (satu) orang, kemudian tenaga ahli P3DI serta dari Deputi Perundang-undangan.

Terkait dengan ketakmaksimalan peran tenaga ahli DPR, maka upaya optimalisasi dapat dimulai dengan melakukan seleksi secara profesional, selain itu juga dilakukan *up grading* bagi tenaga ahli dalam bidang *legislative drafting*. Dengan demikian kehadiran tenaga ahli dalam membantu kerja anggota DPR dapat berjalan lebih efektif. Lebih lanjut, dipandang perlu juga dilakukan serangkaian pelatihan (*training*) guna meningkatkan kualitas dan kemampuan tenaga ahli.

Dengan demikian, peningkatan kualitas tenaga ahli akan berdampak positif pada peningkatan kualitas dari substansi RUU yang akan dibahas di samping produk RUU yang dihasilkan juga akan memberikan dampak secara jelas kepada konstituen pengguna produk hukum terkait.

Masalah lain yang juga terdapat dalam tahapan pembahasan adalah kebiasaan sebagian besar anggota DPR datang terlambat atau tidak menghadiri rapat. Kebiasaan buruk itu menyebabkan kurangnya kesadaran terhadap pentingnya kesungguhan dalam pembahasan RUU di rapat-rapat dan sidang-sidang. Ketakdisiplinan anggota DPR untuk menghadiri rapat-rapat dan sidang-

sidang seakan telah menjadi ciri khas tersendiri dari kinerja parlemen di Indonesia.

Kunci disiplin anggota DPR sebenarnya ada di Fraksi karena mereka memiliki kewenangan terhadap para anggotanya. Jika Fraksi mengatakan harus hadir rapat tepat waktu, maka pasti akan ditaati. Hal ini dikarenakan anggota DPR merupakan perpanjangan tangan partai politik yang mengusungnya sehingga mereka cenderung lebih patuh kepada partai politik ketimbang rakyat yang memilih secara langsung.

Terkait dengan rendahnya tingkat kedisiplinan para anggota DPR dalam menghadiri rapat-rapat dan sidang-sidang, maka tim peneliti memandang perlu bagi DPR untuk mempublikasikan secara luas kepada publik daftar hadir para anggota DPR dalam rapat-rapat dan sidang-sidang agar menumbuhkan sanksi moral publik dalam diri mereka. Publikasi daftar hadir para anggota DPR dalam rapat-rapat dan sidang-sidang dapat dilakukan melalui media massa. Selain itu, fraksi-fraksi perlu didorong untuk memberlakukan sanksi tegas kepada anggota-anggotanya yang tak memiliki kedisiplinan tinggi dalam menghadiri rapat-rapat dan sidang-sidang di DPR.

Uji publik merupakan salah satu tahapan yang harus dilakukan dalam pembahasan RUU sebelum pengesahan dilakukan. Anggota Panja RUU diharuskan datang ke masyarakat yang berkepentingan untuk mendapatkan masukan mengenai RUU yang sedang dibahas. Proses uji publik ke daerah paling sedikit memakan waktu tiga hari. Setelah uji publik dilakukan, anggota Panja mempersiapkan laporan untuk kemudian dibahas kembali dalam Panja. Dalam pandangan tim peneliti, uji publik harusnya bisa dilakukan bersamaan dengan pembahasan RUU tersebut.

Dalam kenyataannya, masyarakat tidak dapat mengikuti perkembangan pembahasan RUU, sebab pusat informasi yaitu website DPR tidak ter-update dengan perkembangan pembahasan RUU. Lemahnya akses informasi perkembangan pembahasan RUU menyebabkan terhambatnya partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan untuk sebuah RUU. Padahal masukan atau kontribusi dari masyarakat yang sangat beragam tersebut sangat diperlukan dalam pembahasan RUU.

Sebagai bagian dari partisipasi publik, proses uji publik dapat lebih dipercepat dengan memfungsikan secara optimal *website* DPR sebagai sarana untuk membuka ruang komunikasi dengan masyarakat secara luas. Jika sebuah RUU yang sedang dibahas dapat selalu ditampilkan pada *website* DPR, maka proses uji publik akan dapat berlangsung dengan lebih cepat dan mudah karena publik bisa mengakses dan memberikan masukan setiap saat.

Terkait dengan tidak adanya akibat hukum bagi RUU tidak disertai dengan naskah akademik, maka sebaiknya dilakukan pengkajian atau amandemen UU No. 12 Tahun 2011. Hal ini dikarenakan dalam UU No. 12 Tahun 2011 itu tidak disebutkan akibat hukum atas ketiadaan naskah akademik sehingga berimplikasi pada kurangnya perhatian anggota DPR akan pentingnya naskah akademik dalam pengajuan sebuah RUU. Padahal jika ditelaah, ketiadaan naskah akademik inilah yang juga turut berkontribusi terhadap kelambanan proses legislasi di DPR.

Kelambanan proses legislasi juga dipengaruhi oleh hambatan yang dihadapi saat uji publik yang berlangsung sebelum tahap pengesahan dilakukan yaitu terkait dengan tidak ter-update-nya informasi selama pembahasan RUU sehingga masyarakat hanya langsung disajikan draft akhir RUU. Untuk itu perlu

ada kajian lebih lanjut mengenai bagaimana merancang mekanisme sistem manajemen informasi sehingga masyarakat dapat mengakses informasi mengenai pembahasan suatu RUU ataupun data dan informasi lainnya dengan mudah.

Dengan demikian secara umum penelitian ini mendapatkan temuan bahwa Prolegnas khususnya UU Migas sesungguhnya tidak pernah tercapai, bahkan lebih sering prioritas pembahasan didasarkan pada kebutuhan undang-undang yang saat itu mendesak, apalagi kalau menyangkut kepentingan politik.

Oleh karena itu Prolegnas selalu gagal memenuhi targetnya, bila dibandingkan antara perencanaan yang dibuat dalam prolegnas dan realisasi setiap tahunnya.

Berdasarkan hal tersebut maka:

a. perlu ada transparansi yang lebih baik dalam hal perencanaan, monitoring, dan hasil evaluasi Prolegnas. Hal ini terutama harus dilakukan oleh DPR sebagai lembaga yang berperan sebagai koordinator Prolegnas. Dalam penyusunan Prolegnas ke depan harus diperhatikan beberapa hal: DPR harus membuat metode dan mekanisme yang lebih baik dalam mempersiapkan penyusunan Prolegnas; Partisipasi harus dibuat lebih efektif dengan mengidentifikasi lebih luas pemangku kepentingan, pemberian informasi yang memadai, dan waktu pengundangan yang cukup. Selain itu hal yang penting harus diperhatikan bahwa DPD harus dilibatkan secara lebih substantif, terkait dengan perannya sebagai perwakilan daerah, serta pengaturan dalam 17 ayat

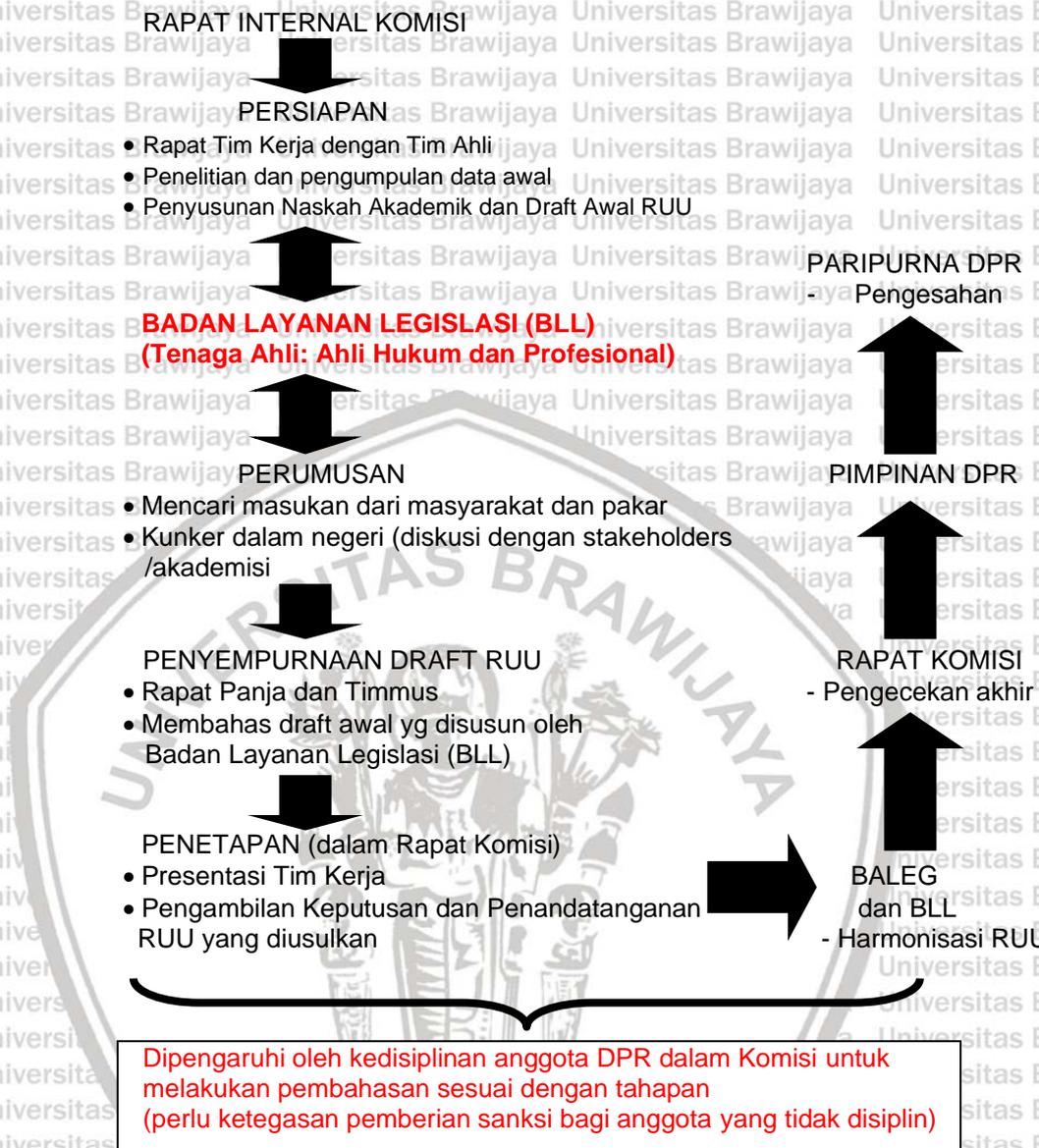
(3) UU No. 10/2004 yang menyatakan bahwa hanya Presiden dan DPR yang bisa mengajukan RUU di luar Prolegnas. Ketentuan ini pada dasarnya menyatakan bahwa DPD tidak akan dapat melaksanakan perannya untuk

mengajukan usulan RUU kepada DPR bila RUU tersebut tak ada di dalam Prolegnas.

- b. Di sektor Pemerintah harus ada konsistensi kriteria prioritas Prolegnas yang telah disusun sebelumnya. Semua ini agar tidak menimbulkan ketidakpastian dalam prolegnas. Oleh karenanya mungkin perlu dipikirkan bahwa Prolegnas yang disusun Pemerintah harus lebih fokus dan profesional pengelolaannya. Salah satu institusi yang dapat di optimalkan perannya adalah BPHN, mengingat lembaga ini telah lama eksis dan hadir buat pembangunan hukum nasional. Kinerja ini dapat ditempatkan langsung di bawah Presiden, yang berkoordinasi melalui Menteri-Menteri terkait. Selain itu, tentunya semua ini bisa meminimalisir kendala birokrasi dan informasi antar Departemen dalam Prolegnas yang sering menjadi hambatan tersendiri.

Berdasarkan uraian di atas dan dengan memperhatikan faktor-faktor penghambat dalam proses legislasi RUU maka diperlukan suatu badan khusus yang dalam disertasi ini diberi nama Badan Layanan Legislasi (BLL), dengan fungsi pokok memberikan bantuan layanan kepada Komisi dan Baleg untuk melakukan *legal drafting* dan analisis atas RUU yang diajukan Pemerintah maupun DPR. BLL beranggotakan para ahli hukum dan para profesional, termasuk pejabat purna-tugas dari kementerian yang memahami persoalan penyusunan RUU dan memahami konteks dan substansi RUU yang sedang diusulkan dan dibahas.

Berdasarkan temuan-temuan di atas, maka model yang direkomendasikan disajikan pada gambar model berikut ini.



Gambar 6.2 Model Rekomendasi Proses Politik Penyusunan Undang-Undang Minyak dan Gas di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Untuk melengkapi bagian akhir dari pembahasan hasil penelitian ini, disajikan tabel rekapian temuan penelitian, sebagaimana dalam tabel di bawah ini.

Tabel 6.1 Ringkasan Temuan Hasil Penelitian

No.	Fokus Penelitian	Temuan Penelitian	Pembahasan	Proposisi
1.	Proses politik penyusunan UU Migas di DPR RI, yang mencakup: perencanaan, penyusunan, dan pembahasan.	<p>(1) Proses politik dalam proses perencanaan terjadi karena banyak sekali kepentingan dalam penyusunan RUU Migas sehingga RUU ini telah berkali-kali dilakukan revisi oleh MK dan DPR. Di samping itu juga melibatkan banyak <i>stakeholders</i>, yang masing-masing pihak memberikan pendapat atas revisi UU Migas yang sedang direncanakan. Lamanya perencanaan --- penyusunan draft --- dalam revisi UU Migas, antara lain juga disebabkan karena pencarian pola yang menguntungkan bagi negara, dalam hal perjanjian kontrak bagi hasil dengan investor asing.</p> <p>(2) Proses politik penyusunan RUU Migas: <i>pertama</i>, dilakukan melalui: (a) menyusun naskah akademik; (a) penyusunan; dan (c) harmonisasi dan sinkronisasi. <i>Kedua</i>, penyusunan naskah akademik merupakan langkah prosedural yang tidak mudah dilalui, selain karena kegiatan ini</p>	<p>(1) Dilihat dari aspek perumusan kebijakan publik, diskusi yang terjadi dalam proses perencanaan kebijakan, sebagaimana dibahas di atas, cepat atau lambatnya proses politik tersebut ditentukan oleh pola dukungan yang diberikan oleh <i>stakeholders</i> terhadap undang-undang Migas yang akan direvisi. Menurut Howlett dan Ramesh (1995), tipologi kebijakan pada fase penyusunan agenda (<i>agenda-setting</i>) itu ditentukan oleh bagaimana pola dukungan dari publik dalam pendefinisian masalah, oleh karena itu bisa bersifat inisiatif dari luar, inisiatif dari dalam, konsolidasi atau mobilisasi. Pada fase formulasi kebijakan tipologi kebijakan ditentukan oleh aturan atau pola interaksi dari subsistem kebijakan, oleh karena itu bisa bersifat</p>	<p>Proposisi Minor (1): Proses politik dalam perumusan kebijakan terjadi sejak tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan serta melibatkan banyak aktor dari eksekutif, legislatif dan yudikatif, yang berdampak pada kelambanan proses perumusan kebijakan, sebagai akibat dari adanya pandangan yang berbeda dan tujuan-tujuan yang berbeda dari masing-masing aktor terhadap substansi dari kebijakan yang akan dirumuskan.</p>

No.	Fokus Penelitian	Temuan Penelitian	Pembahasan	Proposisi
		<p>merupakan kajian ilmiah, juga dikarenakan banyaknya kepentingan dengan perspektif masing-masing. Terdapat beberapa hal yang menyebabkan penyusunan UU Migas harus disusun ulang, yaitu: (a) situasi ketidakpastian perekonomian global; (b) sebagai produk politik, banyak kepentingan yang saling tarik menarik, sehingga proses politik perubahan UU Migas menjadi terhambat; dan (c) penyusunan UU Migas memiliki tantangan politis yang sangat kuat karena tarik menarik kepentingan yang kuat dari banyak pihak, baik dari Pemerintah, DPR maupun masyarakat luas.</p> <p>(3) Pembahasan UU Migas sangat kuat unsur politik hukumnya, dan hal ini menjadi faktor penyebab terjadinya kelambanan dalam proses pembahasan RUU Migas. Faktor penyebab kelambanan dalam</p>	<p>hegemoni, perintah, kepemimpinan kecil atau anarkis.</p> <p>(2) Banyaknya pengaruh internal dan eksternal dalam penyusunan kebijakan, dijelaskan oleh Nugroho (2014) sebagai suatu proses politik dalam penyusunan kebijakan publik. Menurut Nugroho, Proses politik pembuatan kebijakan tidak melihat adanya pelaku perorangan, melainkan banyak pelaku dengan banyak isu dan strategi. Karena bertindak menurut konsep rasional dengan asumsi bahwa para pelaku memiliki kebebasan berpendapat, berkonsep bertanggung jawab dan mengklaim kebenaran pendapatnya. Penanganan isu itu diwujudkan dalam suasana proses tawar-menawar antara pelaku, baik tawar-menawar atau adu argu-mentasi,</p>	

No.	Fokus Penelitian	Temuan Penelitian	Pembahasan	Proposisi
		<p>proses pembahasan tidak hanya bersumber dari faktor-faktor internal yang ada di dalam DPR, tetapi juga dari sumber-sumber eksternal di luar DPR, yaitu adanya tarik menarik kepentingan antara mereka yang terlibat di dalam pengelolaan migas dari hulu ke hilir.</p>	<p>adu alternatif, per-suasi sampai koalisi, hingga terciptanya keputusan. Keberhasilan dari pelaksana-an kebijakan itu, sangat tergantung dari dukungan kekuasaan dan keterampilan masing-masing pendukung; dan output: yaitu produk kebi-jakan, didukung dengan sistem politik yang mantap.</p> <p>(3) Proses penyusunan UU Migas ini sangat alot karena merupakan bagian dari politik penyusunan kebijakan publik. Syeirazi (2009:16), menyebutkan bahwa terdapat tiga teori yang dapat menjelaskan bagaimana suatu kebijakan publik dihasilkan. <i>Pertama</i>, teori koalisi politik dan kepentingan ekonomi, yang menyatakan bahwa kebijakan ekonomi-politik terbentuk karena adanya tekanan-tekanan dari kelompok-kelompok ekonomi yang</p>	

No.	Fokus Penelitian	Temuan Penelitian	Pembahasan	Proposisi
			<p>memiliki kekuatan politik untuk mempengaruhi lahirnya suatu kebijakan publik.</p> <p><i>Kedua</i>, teori otonomi relatif negara. Menurut teori ini, lahirnya sebuah produk kebijakan adalah pantulan dari kepentingan negara sebagai pelaku di arena publik yang memiliki sifat dan pilihan sendiri. Lahirnya sebuah kebijakan adalah hasil dari upaya negara untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkannya.</p> <p><i>Ketiga</i>, teori pilihan rasional. Teori ini bertolak dari asumsi dasar bahwa setiap masyarakat terdiri dari individu-individu yang bertindak untuk mencapai dan memaksimalkan kepentingan sendiri (<i>utility maximizer</i>).</p> <p>Menurut teori pilihan rasional, kebijakan publik adalah hasil interaksi politik di antara pelaku rasional yang bekerja memaksimalkan keuntungan atau</p>	

No.	Fokus Penelitian	Temuan Penelitian	Pembahasan	Proposisi
			kepentingan pribadi. Dengan demikian, politik adalah pang-gung tempat semua pihak saling bersaing mengeruk berbagai sumber yang ada.	
2.	Faktor-faktor yang menghambat proses penyusunan UU Migas, yang mencakup: faktor internal dan faktor eksternal.	<p>Faktor internal:</p> <p>(j) Kelambanan proses legislasi yang terjadi pada tahapan perencanaan, tahap persiapan dan tahapan pembahasan. Pada tahapan persiapan, terjadi keterlambatan penyediaan draft awal RUU atau naskah akademik ataupun <i>term of reference</i>;</p> <p>(k) argumentasi adanya dominasi dorongan motif politik dalam pengajuan RUU; sehingga menjadikan keterwakilan aspirasi rakyat tidak menjadi keutamaan anggota DPR dalam mengambil setiap keputusan;</p> <p>(l) RUU itu dirancang pada pertengahan tahun sehingga ketersediaan waktu untuk pembahasan dalam masa sidang tidak mencukupi;</p> <p>(m) anggota DPR yang</p>	<p>Semua hambatan internal tersebut disebabkan instrumen pendukung DPR dalam pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang yang belum berjalan optimal. Menurut Lawrence M. Friedman, "<i>a legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact</i>" (Friedman, 1975:16). Walaupun pendapat Friedman ini cenderung mensimplifikasi persoalan sistem hukum, karena sistem hukum itu memiliki sub-sistem yang sangat banyak dan kompleks, maka jika terjadi kelemahan pada suatu sub-sistem hukum maka akan menghambat pencapaian tujuan dari sistem hukum tersebut, padahal pada elemen-elemen subsistem hukum itulah terletak</p>	<p>Proposisi Minor (2): Hambatan dalam perumusan kebijakan terdiri dari dua kategori, yaitu hambatan personal dan hambatan organisasional. Hambatan personal berujud ketakdisiplinan aktor, kurangnya kesadaran akan urgensi kebijakan yang akan dirumuskan, dan jabatan rangkap dari aktor perumus kebijakan. Sedangkan hambatan organisasional berujud keterlambatan penyediaan draft awal dan naskah akademik, kekurangmampuan staf ahli dalam melaksanakan</p>

No.	Fokus Penelitian	Temuan Penelitian	Pembahasan	Proposisi
		<p>menjadi anggota Baleg tidak dapat memberikan cukup waktu bagi pekerjaan mereka di Baleg karena tugas-tugas parlementer lain di komisi masing-masing telah menyita banyak waktu dan tenaga; di samping itu juga karena jabatan rangkap antara anggota Baleg dan anggota komisi sehingga menimbulkan hambatan dalam hal penjadwalan rapat;</p> <p>(n) kegiatan harmonisasi sering dikeluhkan oleh anggota DPR, karena seringkali proses pengharmonisan mengalami pengulangan berdasarkan hasil rapat kerja dalam proses pembahasan, dan pembahasan ulang terhadap draft RUU yang telah dibahas sehingga berakibat pada kelambanan suatu RUU untuk disahkan menjadi UU;</p> <p>(o) Penumpukan RUU diakibatkan kurang optimalnya dukungan tenaga ahli,</p> <p>(p) kebiasaan sebagian besar anggota DPR datang terlambat</p>	<p>bekerjanya hukum sebagai suatu sistem.</p> <p>Hambatan dari faktor eksternal muncul karena proses perumusan kebijakan publik di Indonesia menggunakan Model Demokratis dan atau Model Deliberatif. Menurut Nugroho (2014), Model Demokratis menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan sebanyak-banyaknya dalam pengambilan keputusan. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi <i>good governance</i> bagi pemerintah yang mengamatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasikan keberadaannya. Sedangkan Model Deliberatif pada intinya menyatakan bahwa dalam setiap proses penyusunan kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan publik yang menjadi pengguna. Dengan demikian, proses formulasi kebijakan publik melibatkan kelompok-kelompok</p>	<p>fungsi <i>legislative drafting</i>, dan penumpukan RUU yang akan dibahas. Jika hambatan personal dan hambatan organisasional dapat diatasi secara individual maupun kelembagaan maka proses penyusunan kebijakan publik pada badan legislatif akan efektif.</p> <p>Proposisi Mayor: Proses politik dalam penyusunan kebijakan publik ditentukan oleh kemampuan aktor perumus kebijakan untuk merumuskan bahan-bahan dalam kegiatan perencanaan rancangan kebijakan, menyusun rancangan kebijakan dan menyelesaikan proses pembahasan kebijakan, serta kemampuan untuk mengatasi hambatan personal dan organisasional dalam proses</p>

No.	Fokus Penelitian	Temuan Penelitian	Pembahasan	Proposisi
		<p>atau tidak menghadiri rapat, sehingga jadwal rapat tertunda atau terjadi pembatalan rapat; dan (q) belum optimalnya akses informasi perkembangan pembahasan UU Migas menyebabkan terhambatnya partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan dalam pembahasan UU.</p> <p>Faktor Eksternal: Hambatan tersebut adalah faktor waktu dalam pembahasan substansi, dimana dalam pembahasan satu RUU khususnya UU Migas, selain pemerintah, terdapat banyak mitra kerja lain yang terlibat. Di internal DPR sendiri, pihak-pihak terkait antara lain Panitia Kerja, Panitia Khusus, Fraksi, Komisi hingga Sidang Paripurna. Di samping itu DPR juga melakukan rapat dengar pendapat dengan berbagai pihak dan pakar, termasuk melakukan kunjungan kerja guna mendapatkan masukan langsung dari masyarakat. Banyaknya pihak eksternal yang terlibat dalam perumusan kebijakan menyebabkan lamanya pembahasan.</p>	<p>kepentingan. Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang luas pada kepada publik untuk mengontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum mengambil kebijakan/keputusan. Namun kelemahanya membuat proses pengambilan keputusan menjadi lamban dan bahkan tertundanya pengesahan suatu undang-undang.</p>	<p>politik tersebut.</p>

No.	Fokus Penelitian	Temuan Penelitian	Pembahasan	Proposisi
	Model penyusunan kebijakan (UU) yang dapat mempercepat ditetapkannya suatu rencana undang-undang yang telah ada dalam Prolegnas menjadi undang-undang.	Terdapat kelemahan mendasar dalam model eksisting, yaitu: keterlambatan penyusunan naskah akademik; kurangnya kemampuan anggota DPR dan staf ahli dalam <i>legal drafting</i> ; ketidaksiplinan anggota dalam mengikuti rapat-rapat penyusunan RUU dan rapat pembahasan; dan tidak adanya evaluasi atas capaian target dalam Prolegnas.	Diperlukan suatu Badan Layanan Legislatif (BLL) yang terdiri dari para ahli hukum dan profesional, dengan tugas membantu proses penyusunan <i>legal drafting</i> , dan memberikan masukan informasi yang diperlukan anggota DPR dalam kaitannya dengan perumusan kebijakan publik.	



BAB VII

KESIMPULAN DAN SARAN

7.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

(1) Proses politik penyusunan UU Migas berlangsung dalam tahapan-tahapan: perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Secara politik perencanaan

UU Migas berasal dari beberapa sumber, yaitu: (1) RUU dari Presiden; (2)

RUU dari DPR; dan (3) RUU dari DPD. Proses politik dalam proses

perencanaan, penyusunan dan pembahasan UU Migas terjadi karena UU ini

berasal dari inisiatif eksekutif dan masuk menjadi Prolegnas, yang dalam

perkembangannya banyak kepentingan yang masuk dalam proses

penyusunannya.

UU Migas yang secara historisnya direncanakan dan disusun berdasarkan

inisiatif eksekutif yang kemudian masuk dalam Prolegnas, belum

terselesaikan sampai dengan saat ini, karena prioritas pembahasan

didasarkan pada kebutuhan undang-undang yang saat itu mendesak,

apalagi jika menyangkut kepentingan politik tertentu. Oleh karena itu

Prolegnas selalu gagal memenuhi targetnya, bila dibandingkan antara

perencanaan yang dibuat dalam Prolegnas dan realisasi setiap tahunnya.

Proses politik yang panjang dalam proses perumusan kebijakan publik di

DPR, yang dimulai dari proses menginventarisasi masukan dari fraksi,

komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg,

kemudian keputusan Baleg tersebut merupakan bahan konsultasi dengan

Pemerintah, kemudian hasil konsultasi dengan Pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan.

(2) Faktor-faktor yang menghambat proses penyusunan UU Migas, adalah:

(a) keterlambatan pada tahapan persiapan, khususnya penyusunan draft awal RUU dan naskah akademik ataupun *term of reference*;

(b) RUU itu dirancang pada pertengahan tahun sehingga ketersediaan waktu untuk pembahasan dalam masa sidang tidak mencukupi;

(c) dorongan motif politik telah menjadikan keterwakilan aspirasi rakyat tidak menjadi keutamaan anggota DPR dalam mengambil setiap keputusan khususnya terkait pengajuan UU Migas yang semestinya didasarkan pada kepentingan rakyat, bukan lagi kepentingan partai politik;

(d) anggota DPR yang menjadi anggota Baleg tidak dapat memberikan cukup waktu bagi pekerjaan mereka di Baleg karena tugas-tugas parlementer lain di Komisi masing-masing telah menyita banyak waktu dan tenaga;

(e) pembahasan RUU seringkali tertunda karena jabatan rangkap antara anggota Baleg dan anggota Komisi, sehingga menimbulkan hambatan dalam hal penjadwalan rapat;

(f) terjadinya pembahasan ulang pasal-pasal yang sama pada saat proses pengharmonisasian, padahal sudah disepakati dalam pembahasan sebelumnya;

(g) penumpukan RUU diakibatkan kurang optimalnya dukungan tenaga ahli, khususnya dalam beberapa Komisi kapasitas tenaga ahli masih relatif minim, terutama dalam hal *legislative drafting*, padahal, keberadaan

tenaga ahli yang memiliki kemampuan *legislative drafting* yang mumpuni sangatlah penting untuk mempercepat akselerasi pembahasan dan pembuatan UU;

(h) kebiasaan sebagian besar anggota DPR datang terlambat atau tidak menghadiri rapat, sebagai akibat kurangnya kesadaran terhadap pentingnya kesungguhan dalam pembahasan RUU dalam rapat-rapat dan sidang-sidang;

(i) ketidaksiplinan anggota DPR untuk menghadiri rapat-rapat dan sidang-sidang seakan telah menjadi ciri khas tersendiri dari kinerja parlemen di Indonesia;

(j) belum optimalnya akses informasi perkembangan pembahasan UU Migas, menyebabkan terhambatnya partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan untuk sebuah UU.

(3) Model penyusunan kebijakan publik yang baik dalam lembaga perwakilan (DPR), memiliki karakteristik sebagai berikut:

(a) Ada transparansi dalam hal perencanaan, monitoring, dan hasil evaluasi Prolegnas. Hal ini terutama dilakukan oleh DPR sebagai lembaga yang berperan sebagai koordinator Prolegnas dalam penyusunan kebijakan publik. Dalam penyusunan Prolegnas ke depan penting untuk diperhatikan beberapa hal, yaitu: membuat metode dan mekanisme yang lebih baik dalam mempersiapkan penyusunan Prolegnas; tingkat partisipasi harus dibuat lebih efektif dengan mengidentifikasi lebih luas pemangku kepentingan, pemberian informasi yang memadai, dan waktu pengundangan yang cukup. Selain itu hal yang penting diperhatikan

bahwa DPD harus dilibatkan secara lebih substantif, terkait dengan perannya sebagai perwakilan daerah; dan

- (b) Ada konsistensi kriteria prioritas Prolegnas yang telah disusun sebelumnya, agar menimbulkan kepastian dalam prolegnas. Prolegnas yang disusun Pemerintah harus lebih fokus dan profesional pengelolaannya.

7.2 Saran

Berdasarkan hasil identifikasi terhadap beberapa faktor penghambat, maka dapat diajukan saran sebagai berikut:

- (1) untuk meningkatkan kinerja legislasi anggota dewan dalam proses penyusunan kebijakan publik, diperlukan suatu sistem informasi yang mengatur penjadwalan rapat-rapat di DPR, sehingga tidak terjadi tumpang tindih jadwal, sebagai akibat adanya jabatan rangkap;
- (2) perlu rekrutmen tenaga ahli yang memiliki kemampuan *legal drafting* yang mumpuni untuk membantu anggota dewan maupun Komisi, atau melalui pelatihan untuk tenaga ahli yang sudah ada;
- (3) pemberlakuan sanksi bagi anggota dewan yang melakukan tindakan indisipliner, misalnya dalam bentuk pengurangan gaji atau insentif, atau bentuk lainnya yang disepakati sesuai aturan yang berlaku;
- (4) naskah akademik harus tersedia dari awal pada saat tahapan persiapan untuk revisi suatu UU, sehingga tidak menghambat jalannya proses penyusunan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin. 1999. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. Bumi Aksara. Jakarta.

-----, 2001. *Analisis Kebijakan Negara: Teori dan Aplikasinya*. PT Dinar Wijaya. Brawijaya University Press.

Alwasilah, A. Chaedar, 2002. *Pokoknya Kualitatif : Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Dunia Pustaka Jaya dan Pusat Studi Sunda.

Aryani, Handayani; dan D. Ariyanti; 2012. "Potency of Solar Energy Applications in Indonesia". Dalam *Journal of Renewable Energy Development*, Vol.1 (2), 2012.

Atamasasmita, Romli, 2003. *Menata Kembali Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.

Azhary, Muhammad Tahir, 1995. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur Umumnya*, Jakarta: UI Press.

-----, 1992. *Negara Hukum: Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementannya pada Period, Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bincang.

Aryani, Dewi, 2012. "Skenario Kebijakan Energi Indonesia Hingga Tahun 2035".

Auer, Matthew, 2011. "**Energy and environmental politics in post-corporatist Mexico**". *Policy Studies Journal* **29.3** (2011): 437-455 E-Journal on-line. Melalui <http://search.proquest.com/docview/210558082/CCBB46773E5D4002PQ/22?accountid=185286> [05/09/16].

Attamimi, A. Hamid S., 1990. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana UI Jakarta.

Belajar Ekonomi, 2016. "Teori dan Konsep Dasar Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)". Diakses melalui www.ajarekonomi.com. 27/12/2016.

Bte Mohamed, Nora Yusma; Bekhet, Hussain Ali, 2016. "**Impacts of Energy Subsidy Reforms on the Industrial Energy Structures in the Malaysian Economy: A Computable General Equilibrium Approach**", *International Journal of Energy Economics and Policy* **6.4** (2016) E-Journal on-line. Melalui <http://search.proquest.com/pqrl/docview/1762628366/fulltextPDF/78881F46A6D445A6PQ/3?accountid=185286> [05/09/16].

Bungin, Burhan, 2003. *Penelitian Kualitatif. Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Busroh, Abu Daud; dan Busro, Abu Bakar, 1983. *Asas-asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Cochran, Clarke E., 2011. *American Public Policy: An Introduction*. Ninth Edition. Boston-USA: Wadsworth Cengage Learning.

Considine, Mark. 1996. *Public Policy A Critical Approach*. Australia: Macmillan Education Australia. PTY LTD.

Demirbasa, Ayhan; Sahin-Demircasb, Ayhan Ayse; & Demirbasa, A Hilal, 2004. "Global Energy Sources, Energy Usage, and Future Developments". In *Energy Sources*, Volume 26, Issue 3, 2004.

Deutch, John M., 2011. *The Crisis in Energy Policy*. US: Harvard University Press.

Dye, Thomas R., 1987. *Understanding Public Policy*. USA: Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, NJ.

Denzin, Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln (eds.), 2009. *Hanbook of Qualitative Research*. Penerjemah Dariyatno. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dunn, William N.; dan Rita Mae Kelly (eds.), 1992. *Advances in Policy Studies Since, 1950*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

-----, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Dryzek, John S., 1982. "Policy Analysis as A Hermeneutic Activity". In *Policy Sciences*, 14 (1982).

Fadjar, Mukthie, 2004. *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia.

Fahmi, Sudi, 2013, *Konsistensi Hukum antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: Total Media.

Farida, Maria dan Soeprpto, Indrati, 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.

Flinn, Crystal M., 2016 "**Black Gold in the Black Market: Tackling the Issue of International Oil Smuggling Through Technology, Public Policy, and Internal Corporate Controls**", *Texas International Law Journal*, Volume [51.1](#): 119-141. E-Journal on-line. Melalui <http://search.proquest.com/pqrl/docview/1806223772/93A5A56778FC4126PQ/7?accountid=185286>. [05/09/16].

Graham, Emmanuel; Ackah, Ishmael; Gyampo, Ransford Edward Van, 2016. "**Politics of Oil and Gas in Ghana**", *Journal Insight on Africa*, Volume [8.2](#): 131-141. E-Journal on-line. Melalui <http://search.proquest.com/pqrl/docview/1800317419/abstract/93A5A56778FC4126PQ/18?accountid=185286>. [05/09/16].

Guess, George M. and Paul G. Farnham. 2011. *Case in Public Policy Analysis*. Georgetown University Press. Washington.

Howlett, Michael and Ramesh, M., 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Sub-system*. New York: Oxford University Press.

-----, 1998. "Policy subsystem Configuration and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of Policy Process". In *Policy Studies Journal*, Vo. 26, No. 3. Pp. 466-481.

Hammond, Emily; Spence, David B., 2016. "**The Regulatory Contract in the Marketplace**", *Jurnal Vanderbilt Law Review*, Volume 69, Halaman 141-216 E-Journal on-line. Diakses Melalui <http://search.proquest.com/pqrl/docview/1762693441/fulltextPDF/27214D7BE9A8449DPQ/2?accountid=185286> [05/09/16].

Huda, Nikmatul, 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press.

Insan Akademis, 2011. "Teori Welfare State Menurut J.M. Keynes". Diakses melalui insanakademis.blog.spot.co.id. 28/12/2016.

Islamy, M. Irfan, 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Edisi 2 Cet. 1. Jakarta: Bina Aksara.

-----, 2001. *Policy Analysis: Seri Monografi Kebijakan Publik*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Jones, T.M., 1997. "Instrumental Stakeholder Theory: A synthesis of Ethics and Economics". In *Academy of Management Review*, 20 p:38.

Katalog Jurnal, 2016. "Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)". Diakses melalui KeSimpulan.com. 28/12/2016.

Kelsen, Hans, 1995. *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif Somardi (alih Bahasa)*, Jakarta: Rimdi Press.

Knittel, Christopher R., 2012. "Reducing Petroleum Consumption from Transportation". In *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 26(1), pages 93-118, Winter.

Knoepfel, Peter, *et al.*, 2007. *Public Policy Analysis*. UK: The Policy Press
Laughlin, Robert B. (2011).

Kusumohamidjojo, Budiono, 1999. *Ketertiban yang Adil Problematika Filsafat Hukum*. Jakarta: Grasindo.

Lindblom, Charles, 1959. "The Science of Mudding Through". In *Public Administration Review*, 19 (1959).

-----, 1980. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation As A Social Process*. New York: Macmillan Publishing Co., Inc.

Lubis, M. Solly, 2007. *Kebijakan Publik*. Bandung: CV Mandar Maju.

Mas'ood, Mochtar, 1999. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

McJeon, Haewon; Edmonds, Jae; Bauer, Nico; *et al.* 2016. "**Limited impact on decadal-scale climate change from increased use of natural gas**", *Jurnal Nature* Volume 514 Halaman 482 E~Journal on-line. Melalui <http://search.proquest.com/pqrl/docview/1622369161/fulltext/PDF/27214D7BE9A8449DPQ/1?accountid=185286>. [05/09/16].

Mahfud, Moh., 1999. *Amandemen Kostitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press.

-----, 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Miles, Matthew B.; dan Huberman, A. Michael; dan Saldana, Johnny; 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Singapore: SAGE Publications Inc.

Mitchell, M.H.; and Gibson, R.L., 2011. *Bimbingan dan Konseling*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Diterjemahkan dari Introduction to Counseling and Guidance. First publisher 2008 by Pearson Prentice Hall. Pearson education, Inc, Upper Saddle River, New Jersey.

Nugroho, Riant, 2014. *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Olsen, Kyle K; Mjelde, James W., 2015. "Price formulation and the law of one price in internationally linked markets: an examination of the natural gas markets in the USA and Canada" In *Journal The Annals of Regional Science* [54.1](#) (Jan 2015): 117-142 E~Journal on-line. Melalui <http://search.proquest.com/pqrl/docview/1656259855/78881F46A6D445A6PQ/25?accountid=185286>. [05/09/16].

Parsons, Wyne, 1997. *Public Policy: An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London: Queen Mary Westfield Collage University.

Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono, 1989. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Citra Adirya Bakti.

Per Ove Eikeland. 2012. **“EU Energy Policy Integration – Stakeholders, Institutions and Issue-linkages”**, *Jurnal FNI Reports* 13. E~Journal on-line. Melalui <http://search.proquest.com/pqrl/docview/1413259809/fulltextPDF/A4994998AC1A4E2BPQ/10?accountid=185286>. [05/09/16].

Ranggawidjaja, Rosjidi, 1998. *Pengantar limu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.

Ransford Edward Van Gyampo. 2011 **“Saving Ghana from Its Oil: A Critical Assessment of Preparations so Far Made”**, *Journal Africa Today*, Vol [57.4](#): 48-69,136. E~Journal on-line. Melalui <http://search.proquest.com/pqrl/docview/883393209/fulltext/A4994998AC1A4E2BPQ/1?accountid=185286>. [05/09/16].

Simon, Herbert A., 2004. *Administrative Behaviour*. New York: MacMillan.

Soejadi, 1999. *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Lukman Offset..

Syihabuddin, 2003. **“Masalah-Masalah yang Terkait dengan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Serelah Amandemen 1945,”** Thesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.,

Schacht, Joseph, 1979. **“Law and The State Islamic Religious Law,”** Joseph Schacht & C.E Bosworth, *The Legacy of Islam*, Second Edition. Malbourne: Oxford Universty Press.

Setiyo, Muji; Soeparman, Sudjito; Hamidi, Nurkholis; Wahyudi, Slamet. 2016 **“Techno-economic Analysis of Liquid Petroleum Gas Fueled Vehicles as Public Transportation in Indonesia”**, *International Journal of Energy Economics and Policy* Volume [6.3](#). E~Journal on-line. Melalui <http://search.proquest.com/pqrl/docview/1809615492/93A5A56778FC4126PQ/17?accountid=185286>. [05/09/16].

Siagian, Sondang P., 1981. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: CV. Haji Masagung.

Sugiyono, 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Alfabeta.

Suharto, Edi, 2012. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.

Thaib, Dahlan, 1999. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ull Press.

Winkler, Harald, 2005. "Renewable energy policy in South Africa: policy options for renewable electricity". In *Journal of Energy Policy* 33.

Winardi, J., 1990. *Perilaku Organisasi*. Bandung: Penerbit Tarsito.

Wolde-Ghiorgis, W., 2002. "Renewable energy for rural development in Ethiopia: the case for new energy policies and institutional reform". In *Journal of Energy Policy* 30.

Yin, Robert K., 1996. *Studi Kasus: Disain dan Metode*. Diterjemahkan oleh M.Djauzi Mudzakir. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

