

LAPORAN KAJIAN

EVALUASI PROGRAM LEGISLASI NASIONAL TAHUN 2015-2019 SEKTOR ENERGI DAN PERTAMBANGAN



PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN (PUSHEP)
CENTRE FOR ENERGY AND MINING LAW STUDIES
2019

KATA PENGANTAR

Pembentukan undang-undang idealnya dilakukan terlebih dahulu dalam “laboratorium” yang dilakukan secara terencana, berlandaskan pendekatan yang terukur, dan mempunyai alternative pilihan pengaturan. Tahapan terencana tersebut dilakukan dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 9 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Perencanaan pembentukan (termasuk pembaruan) sebuah undang-undang dalam Prolegnas menjadi acuan bagi DPR, Pemerintah dan DPD dalam pembentukan undang-undang. Keberadaan prolegnas merupakan upaya dalam rangka mewujudkan sistem pembangunan hukum nasional yang berkelanjutan dan berkualitas.

Dalam melakukan Penyusunan prolegnas harus merujuk pada amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, perintah Undang-Undang, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis DPR, serta aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat (Pasal 18 UU P3). Selain itu, penyusunan prolegnas juga mendasarkan pada ketentuan yang diamanahkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) melalui mekanisme judicial review. Lewat judicial review, secara langsung ataupun tidak langsung, terdapat materi norma hukum yang didasarkan pada kebutuhan dan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Oleh sebab itu, perlunya putusan MK sebagai rujukan menjadi pedoman dalam melahirkan atau menyusun undang-undang baru agar harmonis, adaptif, dan memiliki sudut pandang ke depan. Dengan demikian pembangunan sistem hukum nasional diharapkan dapat menjawab kebutuhan masyarakat dan pelaku usaha.

Prolegnas selain sebagai instrumen perencanaan penyusunan undang-undang, juga dapat menjadi acuan dalam mengukur dan mengevaluasi kinerja DPR bersama presiden dalam fungsi legislasi. Evaluasi prolegnas dilakukan sebagai ikhtiar membangun sistem hukum nasional yang lebih kredibel dan akuntabel. Proses evaluasi kinerja DPR dan presiden di bidang legislasi dapat dengan mudah dilakukan dengan menggunakan parameter dan metodologi yang terukur. Salah satunya dengan membandingkan materi prolegnas jangka menengah, materi prolegnas prioritas, dan jumlah capaian undang-undang yang disahkan setiap tahunnya. Metode perbandingan ini pada prinsipnya dapat digunakan dengan indikator yang terukur. Selain itu evaluasi terhadap prolegnas juga mengkaji aspek substansi dari materi yang diatur dalam undang-undang. Sehubungan dengan itu, urgensi mendesak lainnya yang mendorong perlunya melakukan kajian evaluasi berdasarkan meluasnya gerakan penolakan terhadap beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan disahkan oleh DPR dan Pemerintah pada akhir masa jabatan anggota DPR periode 2014-2019.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	iv
Daftar Bagan	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Metode Penelitian	5
E. Sistematika Penulisan.....	5
BAB II KEDUDUKAN PROLEGNAS DALAM PEMBENTUKAN UNDANG- UNDANG.....	7
A. Definisi Prolegnas	7
B. Posisi Prolegnas	9
C. Urgensi	11
D. Dasar Hukum	12
E. Tujuan Prolegnas	13
F. Subjek/Pelaku	14
G. Proses Tahapan Penyusunan Prolegnas	18
H. Produk Hukum Prolegnas	22
BAB III EVALUASI PROLEGNAS 2015-2019 SEKTOR ENERGI DAN PERTAMBANGAN	23
A. Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2015-2019	23
B. Prolegnas Prioritas	26
C. Status Proses Pembentukan RUU	28
BAB IV ANALISIS/PEMBAHASAN	31
A. Realisasi Prolegnas Jangka Menengah	31
B. Realisasi Prolegnas Prioritas	31
C. Materi/Isi/Substansi yang Menjadi Perhatian	32
BAB V KENDALA/HAMBATAN	47
A. Personil Penyusun/SDM	47
B. Interest Anggota DPR RI Untuk Menyusun (political will)	47
C. Harmonisasi, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi (oleh Baleg)	47
D. Penyerahan DIM Lama/Terhambat	48
BAB VI KESIMPULAN	49
BAB VII REKOMENDASI	50
DAFTAR PUSTAKA	51

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Jumlah Prolegnas RUU Tahun 2015-2019	22
Tabel 2	Prolegnas RUU Bidang Energi dan Pertambangan Tahun 2015-2019	24
Tabel 3	Jumlah Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2015-2019	25
Tabel 4	Prolegnas RUU Prioritas Bidang Energi dan Pertambangan Tahun 2015-2019	26
Tabel 5	Perkembangan Prolegnas RUU Bidang Energi dan Pertambangan Tahun 2015-2019	27

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia termasuk negara yang menegaskan dalam konstitusi sebagai negara demokrasi yang berdasarkan pada hukum,¹ sehingga dalam menjalankan dan mencapai tujuan² negara harus didasarkan atas hukum yang salah satu bentuknya adalah peraturan perundang-undangan. Untuk itu, Negara harus menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu peraturan yang memiliki daya guna dan daya laku (manfaat) sehingga menghasilkan penataan, perubahan, dan penguatan bagi masyarakat. Guna menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dilakukan dengan melaksanakan proses pembentukannya didasarkan pada prosedur yang terukur, dapat dipertanggungjawabkan, dan terbuka termasuk dalam setiap tahap pembentukan undang-undang.

Undang-undang mempunyai posisi yang sangat penting karena sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan acuan bagi pelaksanaan pengaturan di bawahnya sehingga mendapatkan perhatian khusus. Dengan posisi yang peting tersebut maka undang-undang sangat berdampak pada penataan kehidupan sosial masyarakat dan bernegara. Oleh karena itu proses pembentukan undang-undang perlu mendapatkan pendampingan yang *extra ordinary*.

Pembentukan undang-undang idealnya dilakukan terlebih dahulu dalam “laboratorium” yang dilakukan secara terencana, berlandaskan pendekatan yang terukur, dan mempunyai *alternative* pilihan pengaturan. Tahapan terencana tersebut dilakukan dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun

¹ Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945

² Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tujuan negara Indonesia adalah untuk dapat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 9 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3).

Perencanaan pembentukan (termasuk pembaruan) sebuah undang-undang dalam Prolegnas menjadi acuan bagi DPR, Pemerintah dan DPD dalam pembentukan undang-undang. Keberadaan prolegnas merupakan upaya dalam rangka mewujudkan sistem pembangunan hukum nasional yang berkelanjutan dan berkualitas.

Dalam melakukan Penyusunan prolegnas harus merujuk pada amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, perintah Undang-Undang, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis DPR, serta aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat (Pasal 18 UU P3).

Selain itu, penyusunan prolegnas juga didasarkan pada ketentuan yang diamanahkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) melalui mekanisme *judicial review*. Lewat *judicial review*, secara langsung ataupun tidak langsung, terdapat materi norma hukum yang didasarkan pada kebutuhan dan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Oleh sebab itu, perlunya putusan MK sebagai rujukan menjadi pedoman dalam melahirkan atau menyusun undang-undang baru agar harmonis, adaptif, dan memiliki sudut pandang ke depan. Dengan demikian pembangunan sistem hukum nasional diharapkan dapat menjawab kebutuhan masyarakat dan pelaku usaha.

Prolegnas selain sebagai instrumen perencanaan penyusunan undang-undang, juga dapat menjadi acuan dalam mengukur dan mengevaluasi kinerja DPR bersama presiden dalam fungsi legislasi. Evaluasi prolegnas dilakukan sebagai ikhtiar membangun sistem hukum nasional yang lebih kredibel dan akuntabel. Proses evaluasi kinerja DPR dan presiden di bidang legislasi dapat dengan mudah dilakukan dengan menggunakan parameter dan metodologi yang

terukur. Salah satunya dengan membandingkan materi prolegnas jangka menengah, materi prolegnas prioritas, dan jumlah capaian undang-undang yang disahkan setiap tahunnya. Metode perbandingan ini pada prinsipnya dapat digunakan dengan indikator yang terukur. Selain itu evaluasi terhadap prolegnas juga mengkaji aspek substansi dari materi yang diatur dalam undang-undang.

Sehubungan dengan itu, urgensi mendesak lainnya yang mendorong perlunya melakukan kajian evaluasi berdasarkan meluasnya gerakan penolakan terhadap beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan disahkan oleh DPR dan Pemerintah pada akhir masa jabatan anggota DPR periode 2014-2019. Sejumlah kelompok masyarakat bersama mahasiswa dan pelajar melakukan aksi unjuk rasa secara masif dengan tuntutan agar DPR dan pemerintah tidak mengesahkan beberapa RUU yang dianggap bertentangan dengan hak-hak dasar sebagai warga negara sekaligus dapat merugikan rakyat. Salah satu tuntutan adalah menolak Rancangan Undang-Undang tentang Mineral dan batubara.

Munculnya penolakan terhadap RUU Minerba ini mengindikasikan bahwa terdapat kejanggalan, baik dari segi substansi maupun proses pembentukannya. Kelompok masyarakat dan aktivis pegiat energi menilai bahwa secara substansi RUU Minerba tersebut sangat merugikan kepentingan rakyat dalam pengelolaan sumber daya alam. Secara proses, kelompok tersebut beranggapan bahwa DPR dan pemerintah tidak membuka ruang untuk hadirnya partisipasi publik. Selain itu mereka juga beranggapan bahwa proses pembentukan RUU Minerba tidak transparan dan akuntabel. Oleh karena itu, sudah semestinya evaluasi prolegnas sektor energi dan pertambangan dilakukan mengingat hal tersebut merupakan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Dari uraian tersebut terlihat adanya urgensi melakukan evaluasi terhadap prolegnas khususnya Prolegnas tahun 2015-2019 yang baru saja selesai sehingga dapat menjadi pertimbangan dalam penyusunan

untuk prolegnas selanjutnya. Evaluasi terhadap produk undang-undang yang merupakan hasil prolegnas dapat ditinjau dari pendekatan aspek kualitas ataupun kuantitas. Aspek kualitas terkait erat dengan proses dan substansi undang-undang. Wilayah aspek kualitas proses dikaji sejak tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan hingga pengesahan. Sedangkan aspek kualitas substansi atau isi rancangan undang-undang dapat dikaji mulai dari Naskah Akademik (NA), tujuan pengaturan, pengaruh terhadap pemangku kepentingan (*stakeholders*), prinsip-prinsip dasar (konstitusi, HAM, peraturan terkait, lingkungan, dll), dan beban keuangan serta hal-hal teknis berupa struktur penulisan dan kalimat perundang-undangan. Adapun aspek kuantitas terkait dengan perbandingan capaian undang-undang yang dihasilkan atau jumlah berapa kali proses pembahasan atau berapa kali suatu rancangan undang-undang masuk dalam prolegnas prioritas dengan membandingkan pada periode sebelumnya atau setiap tahunnya.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP) akan melakukan kajian evaluasi terhadap prolegnas bidang energi dan pertambangan dengan pendekatan yang digunakan menitikberatkan pada wilayah aspek kualitas dan kuantitas prolegnas sektor energi dan pertambangan.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut maka bahwa permasalahan yang akan menjadi fokus evaluasi Prolegnas sektor energi dan pertambangan adalah bagaimana perkembangan, kendala dan realisasi Prolegnas tahun 2015-2019 di sektor energi dan pertambangan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui perkembangan, kendala dan realisasi prolegnas Tahun 2015-2019 di sektor energi dan pertambangan sehingga dapat memberikan rekomendasi kebijakan dalam memperbaiki prolegnas selanjutnya.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian menggunakan data sekunder dan data primer. Cara dan alat pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan dan studi lapangan. Data dan informasi dikumpulkan dengan cara melakukan penelitian pustaka, akses internet, dan studi lapangan di DPR dan BPHN sekaligus wawancara mendalam terhadap pembuat kebijakan. Setelah data terkumpul, kemudian diolah dan dianalisis menggunakan pendekatan analisis deskriptif kualitatif.

E. Sistematika Penulisan

Buku hasil penelitian evaluasi prolegnas ini terdiri 7 (tujuh) bab yaitu: bab I tentang pendahuluan yang berisi: latar belakang; rumusan masalah; tujuan penelitian; metode penelitian; dan sistematika penulisan.

Bab selanjutnya adalah bab II tentang kedudukan prolegnas dalam pembentukan undang-undang, yang memuat definisi prolegnas; posisi prolegnas; urgensi; dasar hukum; tujuan prolegnas; subjek/pelaku; proses tahapan penyusunan prolegnas; dan produk hukum prolegnas.

Pada bab III tentang evaluasi prolegnas 2015-2019 sektor energi dan pertambangan, yang akan menguraikan mengenai evaluasi prolegnas jangka menengah tahun 2015-2019; prolegnas prioritas; dan terakhir status proses pembentukan RUU. Di bab IV tentang analisis/pembahasan berisi tentang realisasi prolegnas jangka menengah; realisasi prolegnas prioritas dan terakhir materi/isi/substansi yang menjadi perhatian.

Pada bagian akhir bab, di bab V tentang kendala/hambatan berisi tentang personil penyusun/SDM, proses penyusunan lama (proses tim dan komisi), harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi (baleg), penyerahan DIM lama atau terlambat, interest DPR RI untuk menyusun (*political will*).

Bab VI akan diuraikan tentang kesimpulan yang menjadi hasil temuan dari penelitian evaluasi prolegnas ini. Pada Bab VII, akan diuraikan tentang rekomendasi yang merupakan bagian dari upaya sumbangsih gagasan kepada pemangku kepentingan.

BAB II

KEDUDUKAN PROLEGNAS DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

A. Definisi Prolegnas

Prolegnas diketahui merupakan sebuah agenda dalam bentuk program pembentukan undang-undang yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan DPR dalam melaksanakan fungsinya di bidang legislasi. Pembentukan undang-undang ditetapkan secara normatif harus terlebih dahulu melalui suatu tahapan perencanaan yaitu Prolegnas. Dahulu, menurut Prof. Dr. Cfg. Sunaryati Hartono, pemerintah belum sempat memikirkan suatu konsep sistem hukum yang berkelanjutan. Waktu itu hukum hanya dianggap sebagai suatu norma, produk dari mengakomodasi aspirasi, dan bahkan belum dipandang sebagai suatu sistem. Sehingga saat itu pembangunan lembaga, sarana-prasarana, sumber daya manusia, filsafat hukum, profesi hukum, pendidikan hukum dan pranata hukum lain sebagainya tidak mendapat perhatian yang seimbang dibandingkan dengan perhatian terhadap pembuatan undang-undang.³

Berdasarkan pengalaman tersebut pembentukan undang-undang harus mengacu pada ketentuan yang telah dicita-citakan dan melalui prosedur yang ketat sehingga dapat menghasilkan undang-undang yang baik (berguna/bermanfaat). Harapan tersebut kemudian diatur Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004. Salah satu tahapan penting dalam pembentukan perundang-undangan adalah pada tahapan perencanaan. Dalam Pasal 16 - 23 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan

³ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Jakarta, Sunaryati Hartono, *Program Legislasi Nasional Antara Kenyataan dan Harapan*, Makalah disajikan dalam Lokakarya BPHN tentang "30 tahun Program Legislasi Nasional" di Hotel Sahid, Jakarta. 19-21 November 2007, hlm, 268

Peraturan Perundang-undangan (UU P3) Secara eksplisit menyebutkan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas.⁴ Bedanya, peraturan sebelumnya (Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) tidak mengatur secara komprehensif harapan terhadap upaya untuk membangun sistem hukum yang berpandangan ke depan dan berkelanjutan.

Prolegnas sebagai bagian pembangunan hukum nasional adalah 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 bersama Pemerintah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Secara operasional Prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional.⁵

Sebagai kegiatan untuk menentukan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional,⁶ maka dapat dipahami bahwa prolegnas merupakan potret politik hukum nasional yang merupakan bentuk perencanaan sekaligus gambaran ideal dan substansial dari berbagai undang-undang yang akan dibentuk guna memenuhi kebutuhan akan produk hukum dan sebagai alat untuk meretas persoalan bangsa yang multidimensional.

Menurut Ahmad M. Ramli konsepsi tentang program legislasi nasional mengandung 2 (dua) dimensi. **Pertama**, prolegnas sebagai mekanisme atau instrumen perencanaan pembentukan undang-

⁴ Pasal 16 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Jakarta, Pandangan Bomer Pasaribu (Anggota Bales DPR RI) dalam Lokakarya BPHN tentang "30 tahun Program Legislasi Nasional" di Hotel Sahid, Jakarta. 19-21 November 2007, hlm, 181

⁶ Pasal 16 UU No 12 Tahun 2011

undang. **Kedua**, prolegnas sebagai wadah politik hukum di bidang peraturan perundang-undangan.⁷ Menurut Mahfud MD, prolegnas adalah instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis yang memuat potret rencana hukum dalam periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukannya.⁸ Definisi tersebut pada dasarnya berangkat dari ketentuan yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (9) UU P3. Bahwa prolegnas adalah instrumen **perencanaan program pembentukan Undang-Undang** yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Pengaturan tersebut menjelaskan bahwa prolegnas merupakan upaya membangun sistem hukum. Sistem hukum yang dimaksud diharapkan merupakan sistem hukum yang maju dan berkelanjutan.

Pembentukan suatu undang-undang secara prinsip harus memotret kondisi masyarakat dalam beberapa periode ke depan. Hal tersebut hanya dapat terwujud bila melalui kajian yang mendalam. Kegiatan kajian tersebut dapat menjadi penentu kualitas suatu undang-undang yang dilakukan atas dasar metodologi yang ketat. Penyusunan prolegnas diharuskan merujuk pada amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, perintah Undang-Undang, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis DPR, serta aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Ketentuan itu merujuk pada Pasal 18 UU P3.

Selain itu penyusunan suatu prolegnas juga harus merujuk pada putusan MK. Lewat mekanisme *judicial review* secara langsung ataupun tidak langsung, dalam putusannya, MK dapat mengubah norma

⁷ Ahmad M. Ramli, *Sistem Satu Pintu Dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional Yang Integratif Dan Koordinatif*. Lihat dalam prolegnas tiga periode, hlm 221

⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Jakarta, Moh. Mahfud MD. Permasalahan Aktual Koordinasi Prolegnas, Makalah disajikan dalam Lokakarya BPHN tentang "30 tahun Program Legislasi Nasional" hlm. 238.

dan/atau kadang menciptakan norma baru dalam suatu undang-undang yang didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam konstitusi dan kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat.

Salah satu Putusan MK yang harus jadi rujukan dalam proses pembentukan undang-undang adalah Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan tersebut berimplikasi pada keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada proses pembentukan undang-undang tetapi tidak sampai terlibat pada mekanisme pengambilan persetujuan bersama DPR dan Pemerintah.

Selain putusan MK tersebut, hal baru yang juga harus menjadi acuan dalam proses penyusunan Prolegnas ialah terkait dengan dimungkinkannya *carry over* atau pemindahan yang didasarkan pada Pasal 71A Undang-Undang No 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal itu mengatur bahwa dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan. Dari keterangan itu, maka proses penyusunan prolegnas ke depannya mengacu pada ketentuan tersebut.

Oleh sebab itu perlu formula khusus yang menjadi acuan dalam melahirkan atau menyusun undang-undang baru, agar ke depannya lebih harmonis dan memiliki manfaat dan dayaguna. Dengan demikian

pembangunan hukum di Indonesia diharapkan akan lebih berkelanjutan. Menurut Mahfud MD, keharusan adanya Prolegnas termasuk di daerah dengan program legislasi daerah/program penyusunan regulasi daerah (Prolegda/Progsunregda) dimaksudkan agar semua UU dan Perda yang akan dibuat dapat dinilai lebih dulu kesesuaiannya dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 melalui perencanaan dan pembahasan yang matang.⁹

B. Posisi Prolegnas

Keberadaan prolegnas dalam pembentukan suatu undang-undang berkedudukan sebagai instrumen perencanaan dalam penyusunan undang-undang. Posisi prolegnas dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan ada pada tahapan awal, yakni pada tahapan perencanaan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU P3, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:

Bagan 1:

Tahapan Pembentukan Peraturan Undang-Undang



⁹ Ibid, hlm 241

C. Urgensi

Prolegnas secara umum dapat dimaknai sebagai bagian sistem manajemen kegiatan dalam meningkatkan efektifitas dan kualitas Undang-Undang, sehingga Urgensi Prolegnas adalah:

1. Mengarahkan proses perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai kebutuhan pembangunan nasional;
2. Meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan dalam rangka mendukung pencapaian prioritas pembangunan nasional; dan
3. Meningkatkan efisiensi pengalokasian anggaran dan efektifitas waktu untuk keperluan pembentukan peraturan perundang-undangan.

D. Dasar Hukum

Adapun dasar hukum dalam pelaksanaan Prolegnas adalah:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 5650), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187);

3. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
4. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1607), sebagaimana telah diubah beberapakali terakhir dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1752);
5. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.

E. Tujuan Prolegnas

Adapun tujuan prolegnas menurut Sunaryati Hartono adalah agar penyusunan sampai pengesahan undang-undang dapat dilakukan secara terencana, lebih cepat, memenuhi kebutuhan masyarakat, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.¹⁰

¹⁰ Sunaryati Hartono, hlm, 268

Tujuan prolegnas pada perkembangannya selalu mengalami perubahan. Hal itu terlihat dari setiap penyusunan prolegnas dari periode ke periode. Tujuan penyusunan prolegnas pada periode 2004-2009 antara lain:¹¹

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.

¹¹ Irman Putra Sidin, 2008, *Penulisan Kerangka Ilmiah Tentang Peran Prolegnas Dalam Perencanaan*

Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan Uud 1945 (Pasca Amandemen), Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Tahun 2008, Jakarta, hlm. 2. Lihat juga dalam Keputusan DPR-RI Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi

Nasional Tahun 2005-2009, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2005, hal 7-8.

Berikutnya perkembangan tujuan penyusunan prolegnas pada periode selanjutnya mengalami perubahan. Tujuan penyusunan prolegnas pada periode 2010-2014 itu sebagai berikut:¹²

1. Mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk undang-undang yang menjamin kepastian hukum, kemanfaatan, keadilan, dan ketertiban.
2. Mewujudkan supremasi hukum yang menjunjung tinggi rasa keadilan dan nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.
3. Menyempurnakan Undang-Undang agar sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat, serta berorientasi pada pengaturan perlindungan hak asasi manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan gender.

Dengan demikian tujuan pembentukan undang-undang melalui ruang prolegnas adalah memastikan konsep negara hukum yang demokratis terselenggara berdasarkan sistem hukum yang berkelanjutan, menjamin kepastian, kemanfaatan, keadilan dan ketertiban dalam masyarakat. Sehingga dengan begitu, supremasi hukum dapat dijunjung tinggi dalam diskursus masyarakat Indonesia dan global.

Kemudian tujuan penyusunan Prolegnas Tahun 2015-2019 adalah:¹³

1. Tersedianya perencanaan dan arahan yang sistematis dalam melaksanakan program pembangunan hukum nasional.
2. Tersusunya daftar rancangan undang-undang yang sesuai dengan arah kebijakan pembangunan nasional.
3. Terwujudnya undang-undang yang aspiratif dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

¹² Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2014, *Evaluasi Prolegnas 2010-2014*, DPR RI, Jakarta, hlm 19.

¹³ Keputusan DPR Nomor 6A Tahun 2014 tentang Penyusunan Prolegnas 2015-2019.

F. Subjek/Pelaku

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU P3, subjek/pelaku dalam penyusunan Prolegnas terdiri atas:

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam salah satu fungsinya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945 dan dipertegas kembali dalam pasal 69 ayat (1) huruf a dan Pasal 70 UU Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), yaitu memiliki fungsi legislasi. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Wewenang terkait dengan legislasi ini kembali dinyatakan dalam Pasal 71 huruf (a) UU MD3, yakni DPR berwenang membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Adapun wewenang DPR terkait fungsi legislasi berdasarkan Pasal 71 UU MD3 adalah:

- 1) membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang;
- 3) membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden atau DPR;
- 4) membahas rancangan undang-undang yang diajukan DPD mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 5) membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- 6) membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang

- mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- 7) memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang

Dalam menjalankan wewenang tersebut, menurut Pasal 72 UU MD3, DPR bertugas untuk, antara lain:

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;

Dengan demikian uraian tersebut mengokohkan bahwa DPR sebagai salah satu pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Uraian sebelumnya sebenarnya menyatakan bahwa telah terjadi pergeseran fungsi legislasi, dari presiden ke DPR. Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 secara nyata menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kenyataan ini memiliki konsekuensi yuridis, bahwa DPR mempunyai kewenangan mengajukan rancangan undang-undang.

Kewenangan besar tersebut seharusnya didukung oleh *supporting system* yang prima. Salah satu bentuknya sebagaimana diketahui berupa alat kelengkapan DPR. Alat kelengkapan ini berupa Badan Legislasi DPR yang diberikan kewenangan untuk melakukan koordinasi dalam penyusunan Prolegnas. Hal tersebut

secara tegas diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UU P3 dan Pasal 105 UU MD3.

2. Presiden (pemerintah);

Presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki kekuasaan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 UUD 1945. Pasal *a qua* menyebutkan bahwa presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat 3 menyebutkan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Kemudian Pasal 4 mengatur bahwa presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Untuk dapat mengajukan suatu rancangan undang-undang, maka rancangan tersebut terlebih dahulu dimuat dalam Prolegnas. Dalam hal ini menteri menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 21 ayat 4 UU P3. Dengan demikian, pada pembentukan undang-undang, presiden mempunyai 4 kekuasaan, yaitu:

- a. memberikan persetujuan pada saat penetapan prolegnas
- b. presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR
- c. membahas dan memberikan persetujuan pada saat pembahasan suatu rancangan undang-undang, dan
- d. mengesahkan RUU yang sudah disetujui bersama DPR dan Presiden

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Kewenangan DPD dalam proses legislasi diatur dalam Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD RI Tahun 1945, yaitu:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,

pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah , pengolahan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.

2. DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran, pengolahan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dengan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang - Undang No. 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa sejatinya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-undang.¹⁴ Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 menyimpulkan 5 (lima) pokok persoalan konstitusional terkait DPD, yaitu:

Pertama, kewenangan DPD mengusulkan RUU yang di atur dalam pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yang menurut DPD, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR.

Kedua, kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebut pada pasal 22D 1945 bersama DPR dan Presiden.

Ketiga, kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebut dalam pasal 22D UUD 1945.

¹⁴ Enny Nurbaningsih, 2015, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang, Mimbar Hukum Volume 27 Nomor 1 Februari 2015, Yogyakarta, 12

Keempat, keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang menurut DPD sama dengan keterlibatan Presiden dan DPR.

Kelima, kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebut pada pasal 22D UUD 1945.

Putusan tersebut berimplikasi pada keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada proses pembentukan undang-undang tetapi tidak sampai terlibat pada mekanisme pengambilan persetujuan bersama DPR dan Pemerintah.

G. Proses Tahapan Penyusunan Prolegnas

1. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan DPR

Proses penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR diatur dalam Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas, yang secara garis besar mencakup 4 (empat) tahapan, meliputi:

a. Tahap Penyusunan

- 1) Badan Legislasi (Baleg) meminta usulan RUU untuk dimasukkan dalam Prolegnas, dengan cara:
 - Menyampaikan surat kepada anggota, pimpinan fraksi, dan pimpinan komisi untuk meminta usulan RUU yang akan diusulkan dalam daftar Prolegnas (*Paling lambat 10 hari kerja sejak Baleg terbentuk*).
 - Mengumumkan kepada masyarakat melalui media cetak/elektronik untuk mendapat masukan dari masyarakat.
- 2) Penyerahan usulan RUU Prolegnas:
 - Anggota, pimpinan fraksi, dan pimpinan komisi menyampaikan usulan RUU kepada Baleg untuk dimasukkan dalam Prolegnas (*paling lambat 20 hari kerja sejak surat dari Baleg diterima*).

- Masukan/usulan dari masyarakat dapat disampaikan secara langsung atau melalui surat kepada pimpinan baleg sebelum dilakukan pembahasan Prolegnas antara baleg dengan menteri.
- 3) Inventarisasi usulan Prolegnas oleh sekretariat baleg.
 - 4) Hasil inventarisasi dituangkan dalam rancangan Prolegnas.
 - 5) Pembahasan rancangan Prolegnas oleh Baleg.
 - 6) Hasil pembahasan rancangan Prolegnas ditetapkan sebagai Prolegnas dari DPR.

b. Tahap Pembahasan

- 1) Pembahasan prolegnas dalam rapat kerja oleh Baleg, PPUU, dan menteri, dalam rapat ini:
 - Penyampaian usulan Prolegnas dari masing-masing DPR, DPD, dan Pemerintah.
 - Pembahasan daftar inventarisasi usulan.
- 2) Pembentukan panitia kerja untuk membahas lebih lanjut Prolegnas.
- 3) Pelaporan hasil kerja panitia kerja dalam rapat kerja. Selanjutnya dalam rapat kerja tersebut Baleg bersama menteri mengambil keputusan Prolegnas.

c. Tahap Penetapan

- 1) Prolegnas yang disepakati dalam rapat kerja dilaporkan oleh Baleg dalam rapat paripurna.
- 2) Penetapan Prolegnas dengan keputusan DPR

d. Tahap penyebarluasan

Penyebarluasan Prolegnas kepada masyarakat dilakukan bersama DPR, DPD, dan pemerintah yang dikoordinasikan oleh Baleg.

2. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Pemerintah

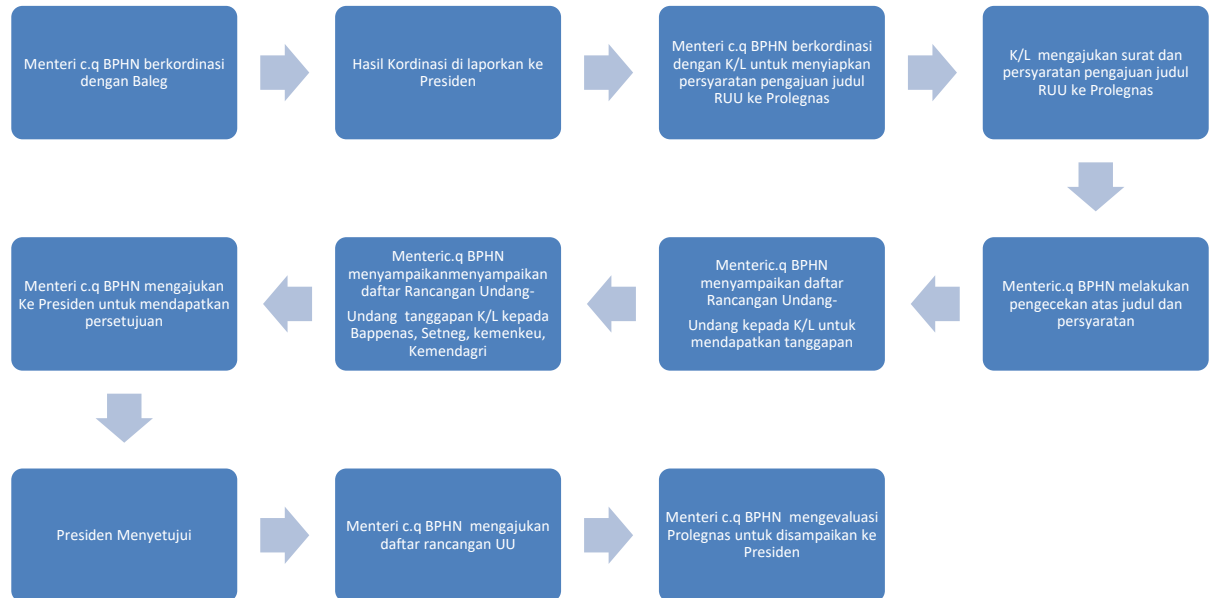
Penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, meliputi:

- 1) Menteri Hukum dan Ham (Menkumham) menyiapkan rancangan awal Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program presiden, dengan berkoordinasi dengan Kepala Bapennas, Menteri Sekretariat Negara, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri.
- 2) Hasil penyiapan penyusunan Prolegnas berupa daftar Rancangan Undang-Undang atau arah kerangka regulasi.
- 3) Menkumham menyampaikan daftar Rancangan Undang-Undang atau arah kerangka regulasi kepada kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk mendapatkan tanggapan atau masukan.
- 4) Kementerian/lembaga pemerintah non kementerian menyampaikan tanggapan atau masukan kepada Menkumham dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal daftar Rancangan Undang-Undang atau arah kerangka regulasi diterima.
- 5) Menkumham menyampaikan rancangan Prolegnas kepada kepala Bapennas, Menteri Sekretariat Negara, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri untuk disepakati dan dituangkan ke dalam Prolegnas.
- 6) Setelah disepakati Menkumham menyampaikan Prolegnas kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan.
- 7) Setelah mendapat persetujuan presiden, Menkumham menyampaikan Prolegnas tersebut kepada DPR melalui Baleg.

Secara teknis dapat digambarkan alur Prolegnas di Pemerintah sebagai berikut:

Bagan 2

Alur Prolegnas Lingkungan Pemerintah



3. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan DPD

Proses penyusunan prolegnas di lingkungan DPD dapat dilihat dalam Pasal 276-279 UU MD3. Pengajuan dan pembahasan RUU juga harus melewati ruang prolegnas dengan disertai NA, menyampaikan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Dalam lingkungan kerja DPD, penyusunan undang-undang dilakukan oleh Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja yang mewakili DPD dalam melakukan pembahasan RUU. Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja. RUU diputuskan menjadi RUU yang berasal dari DPD dalam sidang paripurna. Dalam pembahasan RUU yang dimaksud dalam Pasal 248 ayat (1) huruf b dan huruf c, DPD menyampaikan pandangan dan pendapat dalam pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 170 ayat (1), Pasal 170 ayat (2) huruf b dan huruf e, serta Pasal

170 ayat (4) huruf b. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan DPD tentang tata tertib.

H. Produk Hukum Prolegnas

Produk hukum Prolegnas adalah Keputusan DPR sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UU P3. Pasal 22 ayat (1) UU P3 menyatakan bahwa hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Pada Pasal 22 ayat (2) UU P3 dinyatakan bahwa Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPR.

BAB III
EVALUASI PROLEGNAS 2015-2019 SEKTOR ENERGI DAN
PERTAMBANGAN

A. Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2015-2019

Evaluasi terkait prolegnas akan dilakukan dengan meninjau Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas. Kajian pada tahap ini meninjau perbandingan data RUU secara umum dan RUU sektor energi dan pertambangan yang masuk dalam agenda Prolegnas Jangka Menengah dengan merujuk ketentuan yang dikeluarkan oleh DPR dan Pemerintah. Kajian awal disajikan dalam bentuk tabulasi. Selanjutnya dari tabulasi tersebut dibuat analisis terkait hasil evaluasi prolegnas secara umum dan khusus yang terkait sektor energi dan pertambangan.

Berikut uraian perbandingan RUU secara umum dan RUU yang termasuk dalam sektor energi dan pertambangan dalam Prolegnas Jangka Menengah

Tabel 1:
Jumlah Prolegnas RUU Tahun 2015-2019

No	Dasar/Keputusan	Prolegnas RUU 2015-2019	Prolegnas RUU Bid. Energi & Pertamb.
1.	Keputusan DPR Nomor 06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015.	160	4
2.	Keputusan DPR Nomor 4/DPR RI/III/2015-2016 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun	169	4

No	Dasar/Keputusan	Prolegnas RUU 2015-2019	Prolegnas RUU Bid. Energi & Pertamb.
	2015-2019.		
3.	Keputusan DPR Nomor 7/DPR RI/II/2016-2017 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2017 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.	182	6
4.	Keputusan DPR Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.	185	6
5.	Keputusan DPR Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.	189	7

Dari table di atas terlihat pada tahun 2015 Prolegnas diatur dalam Keputusan DPR Nomor 06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015. RUU yang masuk dalam prolegnas jangka menengah berjumlah 160. Adapun yang termasuk dalam RUU sektor energi dan pertambangan berjumlah 4 RUU yaitu RUU Migas, RUU Minerba, RUU Energi dan RUU Geologi.

Pada tahun 2016, Prolegnas diputuskan dengan Keputusan DPR Nomor 4/DPR RI/III/2015-2016 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan

Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019. Dalam terjadi peningkatan jumlah RUU menjadi 169 RUU sedangkan jumlah RUU sektor energi dan pertambangan tetap yaitu berjumlah 4 RUU dengan judul RUU Migas, RUU Minerba, RUU Energi dan RUU Geologi.

Pada tahun 2017, diatur Keputusan DPR Nomor 7/DPR RI/II/2016-2017 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2017 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019. Terjadi peningkatan jumlah RUU menjadi 182 RUU sedangkan jumlah RUU sektor energi dan pertambangan bertambah menjadi 6 RUU yaitu RUU Migas, RUU Minerba, RUU Energi dan RUU Geologi, RUU Ketenagalistrikan dan RUU Ketenaganukliran.

Sedangkan pada tahun 2018, dengan Keputusan DPR Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019. Prolegnas terjadi peningkatan jumlah RUU menjadi 185 RUU, jumlah RUU sektor energi dan pertambangan tetap yaitu berjumlah 6 RUU dengan judul yang sama dengan tahun 2017.

Pada tahun terakhir yaitu tahun 2019, melalui Keputusan DPR Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019, Prolegnas terjadi peningkatan jumlah RUU menjadi 189 RUU, dengan penambahan jumlah RUU sektor energi dan pertambangan yaitu berjumlah 7 RUU dengan yaitu ditambahkannya judul RUU Energi Baru dan Terbarukan.

Adapun RUU di bidang energi dan pertambangan yang masuk Prolegnas sebagaimana tabel di atas adalah sebagai berikut:

Tabel 2:
Prolegnas RUU Bidang Energi dan Pertambangan
Tahun 2015-2019

No	RUU	Keterangan
1.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	Mulai masuk Prolegnas tahun 2015 dan juga telah masuk pada Prolegnas 2010-2014
2.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara	Mulai masuk Prolegnas Tahun 2015
3.	RUU tentang Geologi	Mulai masuk Prolegnas Tahun 2015
4.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2001 tentang Energi	Mulai masuk Prolegnas Tahun 2015
5.	RUU tentang Ketenaganukliran	Masuk di Prolegnas Perubahan Tahun 2017
6.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan	Masuk di Prolegnas Perubahan Tahun 2017
7.	RUU tentang Energi Baru dan Terbarukan	Masuk di Prolegnas Perubahan Tahun 2019

B. Prolegnas Prioritas

Prolegnas prioritas merupakan sejumlah RUU yang ditetapkan untuk menjadi prioritas pembahasan dalam kurun waktu satu tahun atau dalam satu masa keanggotaan DPR di setiap tahun anggaran. Selama kurun waktu 2015-2019 terdapat perbedaan jumlah Prolegnas Prioritas antara yang termuat dalam website BPHN

(<https://bphn.go.id/>) dengan website DPR RI (<http://www.dpr.go.id/>) sebagaimana berikut.

Tabel 3:
Jumlah Prolegnas RUU Prioritas
Tahun 2015-2019

Tahun	Jumlah	
	BPHN	DPR
2015	37	40
2016	40	51
2017	49	52
2018	50	50
2019	55	55

Catatan : Informasi Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2016, 2017, 2018, dan 2019 pada website BPHN dilengkapi dengan Keputusan DPR RI.

Lebih lanjut dalam RUU tersebut di atas, terdapat sejumlah RUU di bidang energi dan pertambangan yang menjadi prioritas untuk dibahas dari tahun 2015 sampai tahun 2019 sebagaimana berikut:

Tabel 4
Prolegnas RUU Prioritas Bidang Energi dan Pertambangan
Tahun 2015-2019

No	RUU Prioritas	Tahun				
		2015	2016	2017	2018	2019
1.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	✓	✓	✓	✓	✓
2.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan	✓	✓	✓	✓	✓

	Mineral dan Batu Bara					
3.	RUU tentang Geologi	-	-	-	-	-
4.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2001 tentang Energi	-	-	-	-	-
5.	RUU tentang Ketenaganukliran	-	-	-	-	-
6.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan	-	-	-	-	-
7.	RUU tentang Energi Baru dan Terbarukan	-	-	-	-	✓

C. Status Proses Pembentukan RUU

Proses pembentukan RUU dalam prolegnas jangka menengah maupun prolegnas prioritas memiliki dinamika dan perkembangannya tersendiri. Dinamika dan perkembangan tersebut dapat diukur dari tahapan proses pembentukan undang-undang. Berikut ini status proses pembentukan undang-undang dalam agenda program legislasi nasional khususnya RUU sektor energi dan pertambangan.

Status proses pembentukan RUU bidang energi dan pertambangan yang masuk dalam Prolegnas Prolegnas 2015-2019 adalah sebagai berikut:

Tabel 5:
Perkembangan Prolegnas RUU Bidang Energi dan
Pertambangan
Tahun 2015-2019

No	RUU	Status	Catatan
1.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun	Proses pembentukan RUU Migas sampai pada tahap Presiden menyampaikan Surpres kepada	Meskipun Presiden telah menyampaikan Surpres, akan

No	RUU	Status	Catatan
	2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	DPR. Kendatipun demikian Presiden belum menyerahkan DIM dalam lampiran Surpresnya. Presiden menyampaikan Surpres tersebut pada tanggal 29 Januari 2019. Ketentuan dalam Surpres tersebut juga terkait penunjukan wakil Pemerintah untuk membahas RUU Migas.	tetapi Surpres tersebut tidak dilampirkan DIM
2.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara	Proses pembentukan RUU Minerba sudah sampai pada tahap Pembicaraan Tingkat I Komisi/Baleg/Pansus Bersama Pemerintah	Meskipun RUU Minerba sudah sampai pada tahap pembahasan akan tetapi masih belum dimulai terkait pembahasan DIM
3.	RUU tentang Energi Baru Terbarukan	Proses pembentukan RUU EBT sudah sampai pada tahap penyusunan naskah akademik dan draft RUU. Kendatipun demikian hal tersebut belum ditetapkan oleh Komisi VII DPR RI sebagai RUU inisiatif Komisi VII DPR RI	RUU EBT belum ditetapkan sebagai RUU yang datang dari inisiatif DPR
4.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2001 tentang Energi	Tidak diketahui proses tahapan pembentukan sudah sampai mana, hanya diketahui bahwa RUU Energi masuk pada Prolegnas jangka menengah tetapi tidak	Tidak ada data yang mendukung terkait pembahasan RUU Energi baik

No	RUU	Status	Catatan
		pernah masuk pada prolegnas prioritas	pada website DPR maupun BPHN
5.	RUU tentang Ketenaganukliran	RUU Ketenaganukliran diketahui baru masuk menjadi prolegnas jangka menengah pada tahun 2015 atas usulan pemerintah, terkait sejauh mana tahapan pembentukan tidak diketahui	Tidak ada data yang mendukung terkait pembahasan RUU Energi baik pada website DPR maupun BPHN
6.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan	Terkait RUU Ketenagalistrikan tidak diketahui proses tahapan sudah sampai mana, hanya diketahui bahwa RUU ini sudah menjadi prolegnas jangka menengah sejak tahun 2010	Tidak ada data yang mendukung terkait pembahasan RUU Energi baik pada website DPR maupun BPHN
7.	RUU tentang Geologi	RUU Geologi baru masuk pada prolegnas jangka menengah dan belum pernah masuk pada prolegnas prioritas	Tidak diketahui dengan jelas mengapa RUU Geologi tidak pernah masuk dalam prolegnas prioritas padahal sudah menjadi Prolegnas jangka menengah sejak tahun 2010

BAB IV

ANALISIS/PEMBAHASAN

A. Realisasi Prolegnas Jangka Menengah

Kinerja legislasi DPR periode 2014-2019 belum menunjukkan hasil yang signifikan, hal ini bisa dilihat dari tidak tercapai/minimnya realisasi penyelesaian RUU sesuai dengan target yang ditetapkan dalam Prolegnas, sebagaimana berikut:

- a. Dari sejumlah 37 Prolegnas RUU Prioritas tahun 2015, yang selesai dibahas dan disetujui menjadi UU selama tahun sidang 2014–2015 hanya berjumlah 12 (dua belas) RUU;
- b. Dari sejumlah 40 Prolegnas RUU Prioritas tahun 2016, yang selesai dibahas dan disetujui menjadi UU selama tahun sidang 2015–2016 hanya berjumlah 16 (dua belas) RUU;
- c. Dari sejumlah 49 Prolegnas RUU Prioritas tahun 2017, yang selesai dibahas dan disetujui menjadi UU selama tahun sidang 2016–2017 hanya berjumlah 17 (dua belas) RUU;
- d. Dari sejumlah 50 Prolegnas RUU Prioritas tahun 2018, yang selesai dibahas dan disetujui menjadi UU selama tahun sidang 2017–2018 hanya berjumlah 17 (dua belas) RUU;

Dari sejumlah 55 Prolegnas RUU Prioritas tahun 2019, yang selesai dibahas dan disetujui menjadi UU selama tahun sidang 2018–2019 hanya berjumlah 15 (dua belas) RUU.

B. Realisasi Prolegnas Prioritas

Realisasi penyelesaian prolegnas prioritas yang terjadi dalam bidang energi dan pertambangan tidak menunjukkan hasil yang memuaskan. Hal tersebut dapat dilihat dari data yang ada, menunjukkan sepanjang tahun 2015-2019 hanya RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor

4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, yang masuk dalam agenda prolegnas prioritas

Selain itu, RUU lainnya seperti RUU tentang Energi Baru dan Terbarukan, RUU Ketenaganukliran dan RUU Geologi, hanya masuk dalam agenda prolegnas 2015-2019, tapi tidak sekalipun masuk dalam Prolegnas prioritas. Begitupula dengan nasib RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2001 tentang Energi dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, hasilnya sama dengan yang sebelumnya.

Berdasarkan data pada tabel diatas menunjukkan bahwa tidak ada satupun prolegnas baik pada jangka menengah maupun prioritas di dalam sektor energi dan pertambangan yang telah disahkan menjadi Undang-Undang. RUU Minerba yang sudah 10 tahun menjadi prolegnas prioritas hanya sampai pada tahap akan dimulainya pembahasan DIM. Begitupun halnya dengan RUU Migas yang sudah 10 tahun menjadi prolegnas prioritas akan tetapi masih belum ada DIM yang diserahkan oleh Pemerintah.

C. Materi/isi/substansi yang menjadi perhatian

Berdasarkan kondisi yang telah di sampaikan pada pada pembahasan sebelumnya, maka terdapat beberapa materi penting yang menjadi perhatian publik untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan RUU prolegnas sektor energi dan pertambangan.

1. RUU Migas

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 sebanyak 3 (tiga) pasal yaitu pasal 12 ayat (3) pasal 22 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 sebanyak 13 (tigabelas) yaitu Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 20 ayat (3), Pasal 21 ayat (1), Pasal 41 ayat (2), Pasal 44, Pasal 45, Pasal 48 ayat (1), Pasal 49, Pasal 59 huruf a, Pasal 61, dan Pasal 63.

Secara garis besar materi yang dibatalkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terkait dengan:¹⁵

Pertama, Persoalan kelembagaan yang diatur di dalamnya, yang membuat kekuasaan pemerintah justru menjadi terbagi-bagi dan menjadi tidak efektif, tidak jarang juga terjadi *overlapping* kewenangan di antara lembaga-lembaga tersebut. Beberapa lembaga yang ada pada UU MIGAS adalah Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (BP Migas), Badan Pengatur Kegiatan Hilir (BPH Migas) dan Pertamina. Persoalan ini menjadi semakin gawat ketika BP Migas yang didudukkan sebagai Badan Pelaksana justru dinyatakan inskontitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Kedudukan BP Migas pasca keputusan MK tersebut kemudian digantikan oleh Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas), namun kehadiran SKK Migas ini oleh banyak pihak dirasa masih belum efektif yang terlihat dari penurunan lifting minyak domestik yang terjadi.

Kedua, Persoalan kontrak dalam UU MIGAS. Kontrak-kontrak yang mengacu pada UU MIGAS seolah-olah memiliki kekebalan terhadap perubahan legislasi yang terjadi di Indonesia. Implikasi terhadap hal tersebut bahwa perubahan legislasi yang ada tidak bisa mempengaruhi kontrak-kontrak yang telah terjadi. Konsekuensinya bahwa pemerintah harus menunggu jangka waktu kontrak tersebut habis untuk dapat melakukan tindakan penyesuaian. Hal ini menjadi persoalan tersendiri mengingat masa kontrak kerja sama sebagaimana diamanatkan UU MIGAS cukup lama yaitu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 (duapuluh) tahun yang kontrak itu terdiri atas jangka waktu eksplorasi maupun eksploitasi.

¹⁵ Ibnu Sina Chandranegara, Desain Konstitusional Hukum Migas untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat, Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 1, Maret 2017. Hlm 47-48.

Pengusahaan sebagai perwujudan dari penguasaan oleh negara meliputi seluruh kegiatan usaha hulu dan usaha hilir minyak dan gas bumi. Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan memberikan kuasa usaha pertambangan kepada BUK Migas. Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi) dilaksanakan oleh BUK Migas melalui unit usaha hulu kerja sama dan unit usaha hulu operasional mandiri. Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, badan usaha swasta nasional dan swasta asing, dan Koperasi yang dikoordinasikan melalui BUK Migas. Terhadap kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi diatur pula perihal kepemilikan infrastruktur harus dikuasai oleh negara. Adapun Kegiatan usaha penunjang hulu dan hilir Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, badan usaha swasta, dan Koperasi yang pengaturannya dilakukan oleh Pemerintah dalam bentuk perizinan.

2. RUU Minerba

Banyak perkembangan di bidang hukum energi dan pertambangan yang perlu dilakukan pembentukan undang-undang. Prolegnas di bidang energi dan pertambangan ini mempunyai arti yang sangat penting mengingat kebutuhan hukum di bidang energi dan pertambangan sangat mendesak dan mempengaruhi hajat hidup orang banyak. selama ini banyak kegiatan di bidang energi dan pertambangan terhambat karena kelemahan atau tidak adanya dasar hukum yang tepat. sehingga tidak ada kepastian hukum dalam kegiatan bidang energi dan pertambangan. Dapat dilihat UU Minerba yang beberapa pasalnya dibatalkan MK.

- a. Putusan MK No. 25/PUU-VIII/2010, MK membatalkan Pasal 22 huruf *e* dan *f* sepanjang frasa “*dan atau*” dan Pasal 52 ayat (1) UU Minerba sepanjang frasa “*dengan luas paling sedikit 5.000*

hektare dan” karena bertentangan dengan UUD NRI 1945. Ini artinya syarat luas Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) minimal 5.000 hektare dihapus.

- b. Putusan MK No. 30/PUU-VIII/2010, MK membatalkan Pasal 55 ayat (1) sepanjang frasa *“dengan luas paling sedikit 500 hektare dan”*, Pasal 61 ayat (1) sepanjang frasa *“dengan luas paling sedikit 5.000 hektare dan”*, dan frasa *“dengan cara lelang”* dalam Pasal 51, Pasal 60, Pasal 75 ayat (4) UU Minerba bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai, *“lelang dilakukan dengan menyamakan antarpeserta lelang WIUP dan WIUPK dalam hal kemampuan administratif/manajemen, teknis, lingkungan, dan finansial yang berbeda terhadap objek yang akan dilelang”*.
- c. Putusan Nomor 10/PUU-X/2012, MK menyatakan Pasal 6 ayat 1 huruf e, pasal 9 ayat 2, pasal 14 ayat 1, dan pasal 17 UU Nomor 4 tahun 2009 tentang Minerba bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Selain itu, MK menyatakan, penetapan Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) dilakukan pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah. Hal itu juga harus disampaikan secara tertulis kepada DPR. Mahfud menjelaskan, luas dan batas Wilayah Ijin Usaha Pertambangan (WIUP) mineral logam dan batubara ditetapkan Pemerintah. Penetapan itu setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah berdasarkan kriteria yang dimiliki oleh Pemerintah. Putusan akhir tetap pemerintah pusat. Kontrol Minerba di tingkat akhir ada di pusat.

Aturan dalam undang-undang itu terkait kewenangan izin usaha pertambangan ada yang bertentangan dengan UU Pemerintahan Daerah. utamanya perubahan aturan dalam undang-undang yang dibutuhkan terkait luas wilayah, perpanjangan kontrak, penerimaan negara, pengolahan dan

pemurnian, investasi, izin pertambangan rakyat (IPR), dan pengecualian ekspor untuk bauksit dan nikel.

UU Minerba tersebut belum rinci mengatur tentang pengolahan dan pemurnian. Selain itu, dia berpendapat bahwa pemerintah belum tegas mendorong perusahaan tambang untuk membangun *smelter*. contoh, terdapat perusahaan yang mendapatkan izin ekspor, tetapi tidak punya *smelter*. Ada yang sudah membangun *smelter* 30 persen, uangnya atau modal sudah dikeluarkan, tetapi tidak punya izin ekspor.

Adapun beberapa materi yang penting untuk diatur adalah:

a. Pengusahaan Minerba

Penguasaan Minerba diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat Hanya oleh Pemerintah Pusat menyesuaikan UU Pemda.

b. Pengutamaan Produksi Minerba untuk Kepentingan dalam Negeri

Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi dan harga khusus tiap-tiap komoditas per tahun secara nasional Penambahan dapat menetapkan harga khusus.

c. Perencanaan Kegiatan Minerba

Pemerintah melakukan perencanaan Pertambangan Minerba secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, transparan, dan akuntabel.

d. Penetapan Wilayah Pertambangan

Penetapan WP dilakukan setelah **ditentukan** oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dan berkonsultasi dengan DPR RI. Penetapan WP **harus mengacu** pada pendapat masyarakat terdampak, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, hak asasi manusia, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan WP ditentukan oleh Pemda sesuai dengan Putusan Mahkamah

Konstitusi No. 30/PUU-VIII/2010. WP **harus mengacu** pendapat masyarakat terdampak sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi 10/PUU-X/2012 Penetapan WUP dilakukan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah.

e. Pengolahan Mineral tanah jarang dan yang mengandung unsur radioaktif

Izin pengolahan Mineral tanah jarang dan Mineral yang mengandung unsur radioaktif, Merupakan pengaturaan baru.

f. Wilayah Pencadangan Negara

Hasil pengurangan, pengurangan, dan/atau penghitungan kembali wilayah KK dan PKP2B serta hasil rekonsiliasi IUP yang dinyatakan bermasalah, ditetapkan sebagai WPN.

g. Wilayah Izin Usaha Pertambangan

Pemegang IUP Eksplorasi Mineral logam diberi WIUP dengan luas paling banyak 100.000 (seratus ribu) hektar. Frasa “paling sedikit 5.000 Ha” dihapus sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi 30/PUU-VIII/2010. Begitupun Pemegang IUP Eksplorasi Mineral bukan logam diberi WIUP dengan luas paling banyak 25.000 (dua puluh lima ribu) hektar. Frasa “paling sedikit 500 Ha” dihapus. Termasuk pengaturan pemegang IUP Eksplorasi Batubara diberi WIUP dengan luas paling banyak 50.000 (lima puluh ribu) hektar. Frasa “paling sedikit 5.000 Ha” dihapus.

h. Perubahan KK & PKP2B menjadi Izin

PKP2B diubah menjadi izin mengikuti Putusan MK

i. Kewenangan Perizinan

1. Pemerintah Pusat : Berwenang mengeluarkan IUP lintas provinsi
2. Pemerintah Provinsi: Berwenang mengeluarkan IUP & IPR dalam wilayah provinsi (kewenangan IPR dpt dilimpahkan ke Bupati/Walkot)

3. Pemerintah Kabupaten/Kota: Tidak punya kewenangan lagi. Pengaturan ini menyesuaikan dengan UU Pemda.

j. Inspektur Tambang

Inspektur tambang berada dan dikelola oleh pemerintah provinsi, Wajib ditempatkan di WIUP & WIUPK

k. Insentif bagi Usaha Peningkatan Nilai Tambah Pelaksanaan Pengolahan dan Pemurnian atau terintegrasi dengan pembangkit listrik

IUP Operasi Produksi yang terintegrasi dengan Pengolahan dan Pemurnian atau PLTU dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 tahun dan mendapat perpanjangan secara langsung paling lama 20 tahun dan dapat ditambah 10 tahun.

Pemegang IUP atau IUPK Operasi Produksi yang melakukan sendiri Pengolahan dan Pemurnian Mineral melalui pembangunan smelter dan peningkatan nilai tambah Batubara melalui pembangunan PLTU, diberikan insentif fiskal dan insentif non-fiskal (berupa perpanjangan IUP, tidak ada pengurangan WIUP)

l. Peningkatan Nilai Tambah (Pengolahan dan Pemurnian)

Tetap wajib melakukan Pengolahan dan Pemurnian hasil Penambangan di dalam negeri. (paling lambat 2 tahun setelah UU) diutamakan dilakukan di WIUP pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi. Memperhatikan wilayah peruntukan kawasan Pertambangan; potensi produk Pertambangan; ketersediaan sarana dan prasana pendukung; pelestarian lingkungan; kecukupan lahan; kelayakan secara keuangan dan ekonomi. Dapat melakukan sendiri atau bekerja sama dalam melakukan Pengolahan dan Pemurnian IUP/IUPK yang membangun smelter dan peningkatan nilai tambah Batubara

melalui pembangunan PLTU, diberikan insentif fiskal dan insentif non-fiskal (perpanjangan 20 tahun, Tidak ada pengurangan WIUP, dan bagi IUP baru mendapat tambahan luas WIUP)

m. Divestasi Saham

Badan Usaha pemegang IUP dan/atau IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi. Dalam hal Badan Usaha yang sahamnya dimiliki oleh asing dan terintegrasi dengan fasilitas Pengolahan dan Pemurnian atau PLTU, pelaksanaan kewajiban divestasi saham dimulai dalam jangka waktu 10 tahun sejak kegiatan Penambangan dilakukan.

n. Ketentuan Peralihan

KK/PKP2B yang berakhir mempunyai hak untuk diperpanjang 2 X 10 tahun dalam bentuk IUPK. KK & PKP2B yang telah melakukan penyesuaian berhak mengusahakan kembali dengan diberikan IUPK dengan luas yang sesuai rencana kerja yang disetujui dalam penyesuaian KK/PKP2B. KK/PKP2B yang telah melakukan penyesuaian dan terintegrasi dengan smelter dan PLTU diberikan insentif mengusahakan kembali jadi IUPK dengan waktu 20 tahun & dapat diperpanjang 2 X 10 tahun serta luas WP tidak berubah.

IUP, IUPK & IPR disesuaikan max 2 tahun setelah UU KK wajib pengolahan & pemurnian max 2 tahun setelah UU (hasil pengolahan masih bisa ekspor max 2 tahun

3. RUU Energi Baru Terbarukan

Sumber energi baru diartikan sebagai sumber energi yang dapat dihasilkan oleh teknologi baru baik yang berasal dari sumber energi terbarukan maupun sumber energi tidak

terbarukan, antara lain nuklir, hidrogen, gas metana batubara (*coal bed methane*), batubara tercairkan (*liquified coal*), dan batubara tergaskan (*gasified coal*). Sementara itu, sumber energi terbarukan diartikan sebagai sumber energi yang dihasilkan dari sumber daya energi yang berkelanjutan jika dikelola dengan baik, antara lain panas bumi, angin, bioenergi, sinar matahari, aliran dan terjunan air, serta gerakan dan perbedaan suhu lapisan laut. potensi sumber energi terbarukan Indonesia mencapai 441,7 GW tetapi baru 9,07 GW atau 2% yang dimanfaatkan.¹⁶

Di satu sisi ketergantungan terhadap energi fosil secara terus-menerus akan menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan dalam bentuk pencemaran lingkungan, perubahan iklim, dan pemanasan global. Karakteristik sumber energi fosil bersifat tidak dapat diperbarui (*unrenewable*) karena cadangannya terbatas dan terus mengalami penurunan (*depletion*). Situasi ini mengimplikasikan adanya kerentanan ketahanan energi nasional. Selain itu, kerentanan ini juga didorong oleh tingginya permintaan energi dan ketergantungan terhadap penggunaan bahan bakar fosil yang terus meningkat.¹⁷

Optimalisasi pemanfaatan besarnya potensi sumber EBT juga sejalan dengan amanat tujuan pembangunan nasional sebagaimana telah ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dalam rangka memajukan kesejahteraan umum. Amanat ini juga sejalan dengan makna Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹⁶ Naskah Akademik RUU tentang energy Baru terbarukan, mengutip Rida Mulyana. Dirjen Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Disampaikan pada ***Focus Group Discussion*** dalam rangka Penyusunan RUU Energi Baru dan Terbarukan, Jakarta 6 Februari 2018.

¹⁷ Naskah Akademik RUU tentang energy Baru terbarukan

Jangkauan dan arah pengaturan RUU EBT meliputi antara lain:

1. Sumber Energi Terbarukan.
2. pengelolaan Energi Terbarukan yang terdiri dari pengaturan mengenai perencanaan, perizinan, dan pengusahaan.
3. penyediaan dan pemanfaatan yang terdiri dari pengaturan mengenai penyediaan, portofolio EBT, dan pemanfaatan EBT
4. pengembangan meliputi pengaturan mengenai harga EBT, insentif, kerjasama, pengembangan SDM, penelitian dan pengembangan teknologi, dan dana pengembangan EBT.
5. pembinaan dan pengawasan; dan
6. partisipasi masyarakat.

4. RUU Ketenagalistrikan

Tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) cabang produksi tenaga listrik tersebut haruslah dikuasai oleh negara, hal tersebut ditegaskan oleh MK dalam putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003. Tersedianya tenaga listrik yang cukup menentukan laju kecepatan pembangunan sektor-sektor industri, pertanian, pertambangan, pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Pembangunan sektor-sektor ini adalah sangat vital bagi tercapainya tujuan pembangunan seperti menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan nasional, mengubah struktur ekonomi dan lain-lain. Di samping itu tersebarnya tenaga listrik di kalangan masyarakat luas, yang membutuhkan tenaga listrik untuk keperluan sehari-hari akan meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁸

¹⁸ Bappenas, Tenaga Listrik, diakses pada <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi3-KXOtePIAhVli3AKHUW5CwQFjAGegQICBAC&url=https%3A%2F%2F>

Pemenuhan kebutuhan energi nasional masih perlu ditingkatkan. Konsumsi listrik nasional baru mencapai 1.064 kWh per kapita pada tahun 2018, atau jauh lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata konsumsi listrik negara maju yang mencapai 4.000 kWh per kapita dengan kapasitas pembangkit mencapai 62,4 GW.¹⁹

Pembangkit listrik di Indonesia sampai saat ini masih menggunakan energi fosil (minyak, batubara, dan gas bumi) yang mencapai 87,68 persen. Hal tersebut berdampak pada rendahnya ketahanan energi karena rentan pengaruh gejolak global dan juga berpengaruh pada penurunan mutu lingkungan. Sedangkan susut energi di transmisi dan distribusi masih sebesar 9,60 persen yang terus diturunkan untuk mendorong tercapainya pemanfaatan energi yang efisien.²⁰

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) memproyeksikan rata-rata pertumbuhan kebutuhan energi listrik nasional sekitar 6,9 persen per tahun.²¹ Proyeksi tersebut tercapai apabila rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional sekitar 6 persen, rata-rata inflasi sekitar 3,5 persen, rata-rata pertumbuhan penduduk sekitar 0,8 persen, target rasio elektrifikasi sekitar 99,9 persen pada 2019 dan 100 persen pada 2020. Selain itu juga mengakomodasi semua potensi demand untuk kawasan ekonomi khusus (KEK), kawasan industri, smelter, dan kendaraan listrik.²² Berdasarkan kondisi tersebut maka penataan sektor migra menjadi sangat penting.

www.bappenas.go.id/files/4213/5228/2124/bab-14-74-75-cek_20090130070438_4.doc&usg=AOvVaw3CkIWwCZagEBEOir_ifH66

¹⁹ Bappenas, Rancangan Teknokratik, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, 2020-2024 Indonesia Berpenghasilan Menengah - Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan, 14 Agustus 2019. hlm. 141

²⁰ Idem hlm. 161

²¹ Keputusan Menteri ESDM Nomor 143K/20/MEM/2019 tentang Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional Tahun 2019 sampai dengan Tahun 2038.

²² Lihat <https://bisnis.tempo.co/read/1254541/esdm-kebutuhan-listrik-nasional-naik-69-persen-tiap-tahun>.

Pembangunan energi dan ketenagalistrikan akan dihadapkan pada upaya menyeimbangkan 3 (tiga) unsur (trilema) yaitu : (i) penyediaan energi dan tenaga listrik berkelanjutan (sustainability), (ii) akses dan keterjangkauan energi dan ketenagalistrikan (equity), serta (iii) pasokan energi dan tenaga listrik (security).²³

Saat ini telah terdapat UU 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan, undang undang tersebut telah diajukan pengujian ke MK yang kemudian berdasarkan Putusan MK Nomor 111/PUU-12/2015, MK Menyatakan Pasal 10 ayat (2) UU 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan bertentangan dengan undang-undang dasar republic Indonesia tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 10 ayat (2) UU 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan diartikan menjadi dibenarkannya Unbundling dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sedemikian rupa sehingga menghilangkan kontrol Negara sesuai dengan prinsip “diskuasai oleh Negara”.

Menyatakan Pasal 11 ayat (1) UU 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan bertentangan dengan undang-undang dasar republic Indonesia tahun 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila rumusan dalam Pasal 11 ayat (1) UU 30 tahun 2009 tentang ketenagalistrikan tersebut dimaknai hilangnya prinsip “diskuasai oleh Negara”.

Putusan MK ini menegaskan bahwa praktik unbundling atau pemisahan kegiatan usaha dalam usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum harus dengan prinsip "dikuasai oleh negara," walaupun penyedia tenaga listrik adalah pihak swasta tetapi tidak meniadakan peran atau keterlibatan pihak swasta

²³ Bappenas, Rancangan Teknokratik, Opcit hlm. 160

nasional maupun asing, BUMD, swadaya masyarakat maupun koperasi

5. RUU Ketenaganukliran

Ketenaganukliran sudah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1997 Tentang Ketenaganukliran. Tenaga nuklir termasuk di dalamnya radiasi, mempunyai banyak manfaat pada berbagai bidang kehidupan dalam masyarakat dan negara. Hal ini disebabkan karena sifat radiasi yang mempunyai daya penetrasi terhadap benda-benda yang dilalui berbeda dengan cahaya nampak. Berhubung dengan sifat-sifat itulah radiasi sejak lama telah dimanfaatkan untuk mengetahui atau menghasilkan sesuatu yang diharapkan yang tidak dapat dicapai dengan cara konvensional. Jelas sekali adalah pemanfaatan dalam bidang kesehatan. Berbagai alat kesehatan diciptakan untuk mencapai tujuan itu, misalnya penggunaan radiasi untuk mengetahui fraktur tulang, kondisi paru-paru, ginjal, untuk CT Scan, dan lainlain. Perkembangan di bidang ini akan terus berlanjut sesuai dengan perkembangan cabang pengetahuan lain seperti di bidang elektronika. Hal yang sama juga terjadi dalam bidang industri. Apa yang ingin diketahui dalam proses pengelasan logam, proses fabrikasi, ekstraksi dalam rangka pemurnian hasil tambang yang diinginkan (tembaga, nikel, semen), peningkatan mutu kayu (polymerisasi), dan lain-lain, juga dapat dicapai lebih mudah dengan teknologi radiasi ini.²⁴

Selain mafaat tenaga nuklir, terdapat juga risiko bahaya apabila pemanfaatannya tidak memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan untuk itu. Radiasi tidak terlihat, tidak berwarna dan tidak berbau, dan hanya dapat dideteksi dengan instrumen,

²⁴ BPHN, Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Ketenaganukliran, Disusun oleh Tim, dengan Ketua: Moendi Poernomo, S.H. 2013. Hlm. 17

dan mampu menimbulkan ionisasi pada benda yang dilalui. Berbeda dengan cahaya yang nampak, radiasi mempunyai daya tembus pada benda yang dilalui. Radiasi mempunyai efek yang dapat merugikan pada sel tubuh manusia yang disebut efek deterministik atau stokastik. Dewasa ini, pemanfaatan yang sudah dilakukan sangat luas terhadap radiasi meliputi berbagai bidang kehidupan, antara lain yang terbanyak di bidang kesehatan, industri, penelitian. Untuk menghindarkan efek yang merugikan maka berdasarkan UUK, terhadap pemanfaatan itu dilakukan pengawasan dengan menerbitkan peraturan, melaksanakan proses perizinan yang pada saat ini sudah ribuan izin yang diterbitkan terhadap semua pemanfaatan itu dan melaksanakan inspeksi ke fasilitas atau instalasi yang memiliki izin tersebut.²⁵

Indonesia memiliki 7 (tujuh) instalasi nuklir yang terdiri dari 3 (tiga) reaktor penelitian atau reaktor non daya dan 4 (empat) instalasi nuklir non reaktor (INNRR). Keenam instalasi tersebut pada saat ini dimiliki pemerintah, yaitu reaktor penelitian di Bandung, Yogyakarta dan Serpong. Satu instalasi nuklir berupa instalasi fabrikasi bahan bakar nuklir dimiliki oleh BUMN PT Batan Teknologi. Reaktor yang berada di Serpong, selain untuk penelitian juga digunakan untuk produksi isotop yang dilakukan oleh BUMN yakni PT BATAN Teknologi. Dalam hubungan ini perlu disebutkan bahwa reaktor nuklir dapat dibangun untuk keperluan pembangkitan tenaga listrik (PLTN) yang saat ini belum ada di Indonesia.²⁶

Dengan adanya ancaman terorisme beberapa tahun terakhir ini, mengikuti perkembangan terakhir di dunia internasional, pengelolaan bahan dan instalasi nuklir menjadi lebih ditingkatkan, sehingga tujuan pengawasan pemanfaatan tenaga nuklir bukan hanya keselamatan (*safety*), dan safeguards, tetapi

²⁵ Ibid, hlm. 6.

²⁶ Ibid, hlm. 7.

sudah ditingkatkan sampai pada keamanan (*security*) bahan nuklir dan fasilitas nuklir.

Indonesia telah meratifikasi banyak konvensi internasional di antaranya:²⁷

- a. Undang-Undang No.8 Tahun 1978 tentang Pengesahan Perjanjian Larangan Penyebaran Senjata Nuklir. Perjanjian ini mempunyai dampak cukup luas sebagai akibat keterikatan Indonesia terhadap substansi Perjanjian tersebut, yaitu mencegah penyebaran senjata nuklir (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapon*, disingkat NPT).
- b. Undang-Undang No. 9 Tahun 1997 tentang Pengesahan *Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone* (Traktat Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara) dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2012 tentang Pengesahan *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT, Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir). Selain itu, Indonesia menandatangani perjanjian bilateral safeguards (*Bilateral Safeguards Agreement*), dengan Badan Tenaga Atom Internasional (*International Atomic Energy Agency*, IAEA).
- c. *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, 3 Maret 1980 (CPPNM). Indonesia meratifikasi Konvensi ini dengan Keputusan Presiden No.49 Tahun 1986. Indonesia kemudian menjadi salah satu Negara Pihak terhadap amandemennya. pengesahan terhadap Amendment to the Convention on the Physical Convention of Nuclear Material dilakukan dengan Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2009 tentang Batas Pertanggungjawaban Kerugian Nuklir.

Saat ini telah diatur Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 2007 tentang Keselamatan Radiasi Pengion dan Keamanan Sumber Radioaktif. Dan PP No. 54 tahun 2012 tentang

²⁷ Ibid hlm. 9

Keselamatan dan Keamanan Instalasi yang mengatur keselamatan dan keamanan instalasi nuklir, bahan nuklir, kesiapsiagaan dan penanggulangan kedaruratan nuklir.

Lingkup yang sudah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1997 Tentang Ketenaganukliran meliputi kelembagaan, penelitian dan pengembangan, perusahaan, pengawasan dan pertanggungjawaban kerugian nuklir, termasuk pengelolaan limbah radioaktif.

Aspek pengaturan harus mencakup keselamatan, keamanan dan safeguards, dengan gambaran sebagai berikut:

Pertama adalah keselamatan, tenaga nuklir memang bermanfaat namun pemanfaatannya tetap harus menjaga keselamatan pekerja, masyarakat dan lingkungan. Kalau persyaratan ini tidak dipenuhi maka perizinan tidak akan diberikan, karena pengawasan dilaksanakan dengan menggunakan sistem perizinan. Aspek keselamatan mencakup keselamatan radiasi dan keselamatan nuklir. Keselamatan radiasi mencakup pengaturan mengenai proteksi radiasi pada pekerja (*occupational radiation*), anggota masyarakat lainnya dan lingkungan hidup. Untuk keselamatan pada masyarakat, meliputi keselamatan terhadap pengangkutan zat radioaktif, pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup dan pengelolaan limbah radioaktif.

Pada keselamatan radiasi difokuskan juga pada keselamatan kegiatan yang mencakup fasilitas radiasi dan zat radioaktif di bidang kesehatan, industri, penelitian dan pengembangan. Sedangkan keselamatan nuklir meliputi keselamatan pada instalasi nuklir dan bahan nuklir. Keselamatan nuklir mencakup keselamatan pada seluruh tahap kegiatan pembangunan dan pengoperasian instalasi nuklir dari tahap tapak, desain, konstruksi, komisioning, operasi, dekomisioning dan penutupan.

Aspek keselamatan radiasi dan nuklir mencakup pula mengenai kesiapsiagaan dan kedaruratan nuklir yang mengatur mengenai unsur infrastruktur kesiapsiagaan dan infrastruktur kedaruratan nuklir. Dalam hal terjadi kecelakaan nuklir perlu pengaturan juga mengenai pertanggungjawaban kerugian nuklir untuk memberikan kompensasi pada pihak ketiga akibat bahaya yang dihasilkan dari kecelakaan nuklir.

Kedua adalah masalah keamanan, bahwa faktor keamanan pemanfaatan tenaga nuklir yaitu zat radioaktif, bahan dan instalasi nuklir yang digunakan harus dikelola, dilindungi/diproteksi secara fisik agar tidak jatuh ke tangan orang lain yang tidak berhak atau agar tidak disabotase.

Ketiga adalah masalah mencegah terjadinya perubahan pemanfaatan tenaga nuklir. Artinya jangan sampai bahan, alat atau instalasi nuklir diubah penggunaannya untuk keperluan pembuatan senjata nuklir.

Lingkup aspek keamanan dan *safeguards* meliputi keamanan nuklir yang terdiri dari upaya pencegahan, deteksi dan respon terhadap pembuatan senjata nuklir, bom kotor (RDD/*radiological dispersal device*) dan kegiatan lain, pemindahan secara tidak sah zat radioaktif dan bahan nuklir, perdagangan gelap (*illicit trafficking*) zat radioaktif dan bahan nuklir, terorisme nuklir, sabotase instalasi nuklir, fasilitas nuklir dan fasilitas radiasi.

BAB V

KENDALA/HAMBATAN

- A. Personil Penyusun/SDM, Indikator keberhasilan suatu prolegnas dapat dilihat dari jumlah produk hukum yang disahkan. Dalam prolegnas di sektor energi dan pertambangan sendiri terdapat 7 RUU, yaitu RUU Migas, RUU Minerba, RUU Geologi, RUU EBT, RUU Energi, RUU Ketenagalistrikan dan RUU Ketenaganukliran. Akan tetapi dari ketujuh RUU tersebut masih belum ada yang disahkan menjadi suatu produk hukum berbentuk Undang-undang. Berdasarkan temuan hasil penelitian ini, adapun kendala dan hambatan dalam proses pembentukan RUU disebabkan karena personil penyusun (SDM). Saat ini SDM penyusunan RUU di DPR sebagian besar merupakan legal drafter/Perancang Peraturan Perundang-undangan yang memahami pembentukan undang-undang, tetapi di sisi lain kebutuhan akan SDM yang memahami substansi masih perlu mendapatkan perhatian. Ketidak seimbangan SDM tersebut menyebabkan penyusunan RUU menjadi kurang maksimal.
- B. Interest DPR RI untuk menyusun (*political will*), Dari beberapa permasalahan diatas salah satu aspek yang penting dan fundamental adalah *political will* dari DPR untuk menyelesaikan semua tahapan penyusunan di DPR. Kurangnya *political will* tersebut terlihat dari Jumlah RUU yang akan diajukan ke tahap pembahasan. Begitupun waktu pengajuan yang berada diakhir tahun masa jabatan DPR yang merupakan tahun Politik. Kedepan perlu sikap yang baik oleh DPR dengan mengajukan RUU diawal masa jabatan sehingga menghasilkan RUU yang berkualitas dan tidak instant.
- C. Harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi (oleh Baleg), Proses Harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi merupakan salah satu tahapan yang penting. Tetapi apabila tidak didukung dengan kebijakan atau sikap atas pilihan pasal yang belum harmonis

menyebabkan RUU juga menjadi terhambat. Tahapan dibaleg ini membutuhkan manajemen dalam pengambilan keputusan yang lebih efektif lagi karena terkan karena beberapa pasal menyebabkan satu RUU tidak selesai proses Harmonisasi.

- D. Penyerahan DIM, Dari data yang diperoleh, kendala terhadap penyusunan RUU Migas disebabkan karena Presiden sampai saat ini belum menyerahkan Daftar Inventaris Masalah kepada DPR. Sedangkan kendala untuk RUU Minerba disebabkan karena adanya Surat dari Kementrian ESDM yang mendapat perintah dari Presiden untuk menghentikan sementara waktu terkait rapat bersama pembahasan DIM, sehingga pembahasan terkait DIM masih belum bisa dimulai. Kendala yang dihadapi dalam proses pembentukan RUU Ketenagalistrikan disebabkan karena Menteri ESDM beranggapan bahwa terkait UU Ketenagalistrikan tidak diperlukan adanya perubahan.

BAB VI

KESIMPULAN

Berbagai temuan yang telah dilakukan selama penelitian tentang realisasi Prolegnas Sektor Energi dan Pertambangan, terdapat fakta bahwa Prolegnas jangka menengah tahun 2015-2019 terdapat 189 Rancangan Undang-Undang (RUU), sedangkan 7 (tujuh) diantaranya merupakan RUU sektor energi dan pertambangan, sebagai berikut:

1. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Mulai masuk Prolegnas tahun 2015 dan juga telah masuk sejak Prolegnas 2010-2014)
2. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Mulai masuk Prolegnas Tahun 2015)
3. RUU tentang Geologi (Mulai masuk Prolegnas Tahun 2015)
4. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2001 tentang Energi (Masuk Prolegnas Tahun 2015)
5. RUU tentang Ketenaganukliran (Masuk Prolegnas Perubahan Tahun 2017)
6. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (Masuk Prolegnas Perubahan Tahun 2017)
7. RUU tentang Energi Baru dan Terbarukan (Masuk Prolegnas Perubahan Tahun 2019)

Dari Prolegnas tersebut, sampai akhir jabatan DPR RI Periode 2014-2019 yang berakhir pada 30 September 2019 yang lalu, tidak satupun RUU yang berhasil disahkan menjadi undang-undang, artinya DPR periode 2014-2019 mengulangi hal yang sama dengan DPR periode 2009-2014 yang tidak menghasilkan satupun produk legislasi sektor energi dan pertambangan. Padahal terdapat RUU Minerba dan RUU Migas yang tiap tahun masuk menjadi RUU prioritas tahunan, namun juga tidak bisa selesai menjadi

undang-undang, bahkan beberapa RUU sama sekali belum dilakukan penyusunan, artinya di sektor energi dan pertambangan kinerja legislasi nol.

BAB VII

REKOMENDASI

Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP) mengusulkan beberapa poin rekomendasi. Poin rekomendasi tersebut terbagi atas dua bagian. Bagian pertama terkait dengan model penyusunan RUU prolegnas 2020-2024 sektor energi dan pertambangan. Bagian kedua terkait dengan wacana omnibus law dalam sektor energi dan pertambangan.

Berikut ini poin rekomendasi PUSHEP terkait dengan model penyusunan RUU prolegnas 2020-2024 sektor energi dan pertambangan, antarlain:

1. RUU Migas dan RUU Minerba sebaiknya diusulkan dari Pemerintah dan kembali disusun ulang. Seperti yang diketahui bahwa dalam hal ini pemerintah selaku pelaksana kebijakan lebih tau terkait bagaimana teknis di lapangan, apa saja permasalahan yang dihadapi sehingga pemerintah paham dengan apa saja yang menjadi kebutuhan di sektor migas dan minerba
2. RUU Energi dan RUU Ketenagalistrikan diusulkan oleh DPR karena DPR dianggap lebih tau dan tinggal melanjutkan draft yang sudah ada
3. RUU EBT diusulkan oleh Pemerintah dan status penyusunannya disusun baru

Terkait dengan Omnibus Law sektor energi dan pertambangan, PUSHEP memberikan rekomendasi agar ke depannya berbagai RUU sektor energi dan pertambangan menghasilkan RUU yang saling bertautan satu sama lain. Sehingga ke depannya, selain menghasilkan RUU yang harmonis, juga menghasilkan RUU yang tepat guna dan tepat sasaran. Dengan demikian kebermanfaatan dari kebijakan tersebut dirasakan oleh semua pihak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Jakarta, Sunaryati Hartono, *Program Legislasi Nasional Antara Kenyataan dan Harapan*, Makalah disajikan dalam Lokakarya BPHN tentang "30 tahun Program Legislasi Nasional" di Hotel Sahid, Jakarta. 19-21 November 2007.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Jakarta, Pandangan Bomer Pasaribu (Anggota Baleg DPR RI) dalam Lokakarya BPHN tentang "30 tahun Program Legislasi Nasional" di Hotel Sahid, Jakarta. 19-21 November 2007.

Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2014, *Evaluasi Prolegnas 2010-2014*, DPR RI, Jakarta.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Jakarta, Moh. Mahfud MD. *Permasalahan Aktual Koordinasi Prolegnas*, Makalah disajikan dalam Lokakarya BPHN tentang "30 tahun Program Legislasi Nasional".

Enny Nurbaningsih, 2015, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang*, *Mimbar Hukum* Volume 27 Nomor 1 Februari 2015,

Irman Putra Sidin, 2008, *Penulisan Kerangka Ilmiah Tentang Peran Prolegnas Dalam Perencanaan*.

Ibnu Sina Chandranegara, *Desain Konstitusional Hukum Migas untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 1, Maret 2017.

Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan Uud 1945 (Pasca Amandemen), Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Tahun 2008, Jakarta, hlm. 2. Lihat juga dalam Keputusan DPR-RI Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi.

Keputusan DPR Nomor 6A Tahun 2014 tentang Penyusunan Prolegnas 2015-2019.

Nasional Tahun 2005-2009, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2005.

Naskah Akademik RUU tentang Energi Baru Terbarukan, mengutip Rida Mulyana. Dirjen Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Disampaikan pada **Focus Group Discussion** dalam rangka Penyusunan RUU Energi Baru dan Terbarukan, Jakarta 6 Februari 2018.

Bappenas, *Rancangan Teknokratik, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, 2020-2024 Indonesia Berpenghasilan Menengah - Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan*, 14 Agustus 2019.

BPHN, Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Ketenaganukliran, Disusun oleh Tim, dengan Ketua:Moendi Poernomo, S.H. 2013.

Peraturan Perundang-undangan

UUD NRI Tahun 1945

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Keputusan Menteri ESDM Nomor 143K/20/MEM/2019 tentang Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional Tahun 2019 sampai dengan Tahun 2038.

Internet

Bappenas, Tenaga Listrik, diakses pada <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi3->

[KXOtePIAhVli3AKHUW5CxwQFjAGegQICBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.bappenas.go.id%2Ffiles%2F4213%2F5228%2F2124%2Fbab-14-74-75-cek_20090130070438_4.doc&usg=AOvVaw3CkJWwCZagEBEOir_ifH66](https://www.bappenas.go.id/files/2020/01/202001130070438_4.doc)

[https://bisnis.tempo.co/read/1254541/esdm-kebutuhan-listrik-nasional-naik-69-persen-tiap-tahun.](https://bisnis.tempo.co/read/1254541/esdm-kebutuhan-listrik-nasional-naik-69-persen-tiap-tahun)

SEKRETARIAT PUSHEP

Jl. Kalibata Selatan IIA No. 9, Kelurahan Kalibata, Kecamatan Pancoran,
Jakarta Selatan, DKI Jakarta 12740

INFORMASI KONTAK

Telepon: 021 - 25034115

Mobile phone: 081717173734 / 082138683823

Email: admin@pushep.or.id/pushep31@gmail.com



www.pushep.or.id



@hukumenergi_pertambangan



@hukumenergi