

B 11

MODEL KEBIJAKAN PUBLIK  
DI BIDANG BBM DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

OLEH  
SRI NUR HARI SUSANTO, SH

---

Naskah disampaikan pada Sosialisasi Dan Seminar Nasional Tentang  
Restrukturisasi Kebijakan Distribusi Dan Pembiayaan BBM, Kerjasama Fakultas Hukum  
Undip dan Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral, 30 Mei 2000.

# **MODEL KEBIJAKAN PUBLIK DI BIDANG BBM DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH**

## **I. PENDAHULUAN**

Kebijakan publik di bidang BBM yang acapkali ditempuh pemerintah berupa penyesuaian tarif harga jual BBM, bagi masyarakat luas selalu diterima sebagai sesuatu yang meresahkan. Bagaimana tidak, hal tersebut sudah pasti akan berbuntut pada tindakan (fakta) pasar yang melakukan tindakan serupa berupa penyesuaian harga jual barang/produk. Dampak dari semua itu adalah rakyat (masyarakat) berpenghasilan rendah sudah pasti akan terhempas hidupnya dalam kegalauan.

Persoalan kebijakan sebenarnya merupakan masalah nilai, kebutuhan, yang dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Kebijakan pada dasarnya juga ditentukan oleh fakta apa yang ada dibalik suatu kasus. Oleh sebab itu dari visi hukum suatu kebijakan belum dapat dikatakan secara sah sebagai kebijakan manakala belum diwujudkan dalam bentuk hukum. Dalam hubungan ini Dror (1977:169) mengemukakan bahwa hukum dapat dipergunakan sebagai sarana kebijakan yang secara langsung dapat dipakai untuk melakukan perubahan sosial. Dengan demikian hubungan antara hukum dan kebijakan memiliki sifat yang internal, dalam arti kebijakan harus dipandang sebagai persoalan internal hukum yang isinya merupakan persoalan kebijakan. Sebaliknya isi dari kebijakan bukan merupakan persoalan hukum. Dalam kerangka ini hukum di samping memberi legitimasi sekaligus akan menjadi instrumen bagi kebijakan.

Di dalam tulisan ini akan dicoba untuk mengurai dua persoalan pokok menyangkut topik di atas, yaitu

- 1 Metode Dan Model Kebijakan Publik
- 2 Wewenang Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah

### II. 1. Metode Pendekatan Kebijakan Publik.

Persoalan kebijakan pada hakikatnya menyangkut masalah pilihan-pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan. Thomas R.Dye (1978:3) mengemukakan kebijakan publik sebagai :” Is whatever Governments choose to do or not to do.” Berdasarkan sudut pandangan ini maka jika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya atau obyeknya dan kebijakan itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan merupakan pernyataan keinginan pejabat pemerintah saja. Dengan demikian masalah kebijakan pemerintah sangat berkaitan erat dengan sasaran atau tujuan yang diupayakan dan cara bagaimana tujuan itu harus dicapai. Dengan kata lain unsur tujuan dan sasaran merupakan unsur penting yang harus ditetapkan oleh pemerintah dalam membuat suatu kebijakan. Sehubungan dengan hal tersebut di muka, maka jika ingin mencari model kebijakan publik di bidang BBM , khususnya dalam kerangka Otonomi Daerah, maka harus dicari terlebih dahulu metode apa yang akan dipergunakan untuk merumuskan kebijakan tersebut.

Di dalam tulisan ini akan dipaparkan tiga pendekatan analisis, yaitu **pendekatan kebijakan (policy approach), pendekatan politik ekonomi (politic-economic approach) dan pendekatan yuridis administratif (juridical administrative approach).**

Berkaitan dengan pendekatan kebijakan (policy approach), maka tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada hakikatnya harus mampu

mengakomodasikan kondisi riil obyektif) terhadap dinamika masyarakat harus bersifat adantatif dan reflektif yaitu sebagai upaya untuk mengatasi masalah kesejahteraan sosial dalam rangka menuju tujuan nasional. Dalam hubungan ini asas keterbukaan secara ideal nampaknya perlu mendapat perhatian dan tanggapan pemerintah sebelum menetapkan suatu kebijakan. Sosialisasi rencana kebijakan perlu disampaikan secara meluas terlebih dahulu kepada masyarakat, sehingga hak untuk menyampaikan pendapat dari masyarakat dalam menentukan kebijakan dapat terakomodasi manakala rencana kebijakan tersebut ditetapkan sebagai kebijakan. Dengan demikian asas keterbukaan pada dasarnya memungkinkan peranserta masyarakat secara aktif, sehingga dalam pengambilan keputusan (kebijakan), masyarakat telah ikut mengetahui (meeweten), ikut memikirkan (meedenken) dan ikut memutuskan (meebeslissen). Selanjutnya kecermatan dan pertimbangan akan kepentingan, hal-hal yang perlu diperhatikan adalah pengetahuan yang memadai tentang fakta yang relevan larangan *detournement de pouvoir* serta mempertimbangkan kepentingan yang terkait.

Berkaitan dengan pendekatan politik ekonomi (politic-economic approach), dimaksudkan untuk memahami latar belakang lahirnya suatu kebijakan serta pengaruh-pengaruh dari aktor-aktor tertentu terhadap proses implementasinya. Di dalam banyak hal, suatu kebijakan yang ditetapkan dan menyangkut hajat hidup orang banyak (baca:BBM), maka di dalam pendekatan politik ekonomi ini menonjolkan ciri-ciri yang bersifat *pragmatis kompromistis* barangkal lebih dapat diterima dari pada yang bersifat *dogmatis politis*.

Berkaitan dengan pendekatan yang yuridis administratif (Juridical administrative approach) maka hal ini dimaksudkan untuk memahami prosedur penjabaran peraturan

perundang-undangan dari urutan yang paling tinggi (UUD 1945 dan Ketetapan MPR) sampai pada keputusan di tingkat departemen.

## 2. Model Kebijakan Publik.

Mencermati kebijakan sebagai konstruksi mental yang didasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi dari elemen-elemen situasi problematis, maka mencari model kebijakan merupakan rekonstruksi artifisial terhadap realitas dalam bidang-bidang isu tertentu, mulai masalah energi, lingkungan, kemiskinan, kesejahteraan dan sebagainya.

Dua bentuk pokok dari model kebijakan publik adalah *model deskriptif* yang memiliki tujuan untuk menjelaskan dan atau meramalkan sebab dan akibat dari pilihan-pilihan kebijakan. Model kebijakan ini banyak digunakan untuk memonitor hasil dari tindakan suatu kebijakan. Di samping model yang deskriptif di atas, maka bentuk yang ke dua ialah *model normatif*, yang ditujukan tidak hanya untuk menjelaskan dan atau meramalkan sebab dan akibat dari pilihan-pilihan kebijakan saja, akan tetapi juga memberikan aturan dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa keuntungan – nilai (William Dunn, 1988:114). Lebih jauh Thomas R.Dye yang lebih condong sebagai penganut mazhab normatif, menawarkan model-model dalam pembentukan kebijakan publik sebagai berikut :

### 1. Model Elite-Massa.

Model ini memandang administrasi (pemerintah) bukan dalam kapasitas sebagai *servant of the people*, tetapi sebagai kelompok kecil yang telah mapan (establish). Kebijakan pemerintah merupakan perwujudan keinginan-keinginan utama tentang

nilai-nilai golongan elite berkuasa yang mengalir dari atas, yaitu dari golongan elite ke golongan massa. Massa sama sekali tidak berperan dalam merumuskan apalagi ikut memutuskan kebijakan pemerintah, sebab massa dianggap pasif, apatis, miskin informasi

## 2. Model Institusional

Di dalam model ini, lembaga pemerintah memberikan legitimasi terhadap kebijakan pemerintah serta bersifat universal. Pemerintah memegang hak monopoli untuk memaksa secara sah kebijakannya kepada rakyat. Suatu kebijakan tidak menjadi kebijakan pemerintah sampai kebijakan itu ditetapkan, diimplementasikan dan dipaksakan oleh lembaga pemerintah

## 3 Model Incremental

Pandangan incremental di dalam pembentukan kebijakan pemerintah ialah menekankan kelanjutan dari kegiatan pemerintah di masa lalu dengan sedikit mengadakan perubahan. Model ini banyak digunakan untuk mengurangi konflik serta memelihara *status quo*.

## 4 Model Sistem

Model ini ingin melihat dan memahami kebijakan pemerintah dengan menganalisisnya sebagai suatu jawab dari suatu sistem politik atas tekanan dari lingkungannya. Desakan atau tekanan dari lingkungannya ini mempengaruhi sistem politik dan disebut sebagai masukan (input). Sementara hasil (output) dari suatu sistem politik merupakan proses yang terjadi di dalam sistem politik yang disebut *withinputs process*. Hasil *output* ini kemudian menjadi bahan evaluasi (feedback) sejauhmana kebijakan tersebut mencapai sasaran atau tujuannya.

#### 5. Model Kelompok.

Di dalam model ini kebijakan pemerintah merupakan perimbangan (equilibrium) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut, maka tugas dan peranan sistem politik sangat menentukan dalam menengahi konflik yang terjadi di antara kelompok-kelompok tersebut.

#### 6. Model Rasional

Model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. Di dalam model ini konsep rasionalitas identik dengan konsep efisiensi. Suatu kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang efisien, di mana rasio antara nilai yang dicapai dengan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi jika dibandingkan dengan alternatif lain.

#### 7. Model Game Theory.

Di dalam model ini digambarkan adanya dua pemain yang akan mengambil suatu kebijakan, masing-masing memiliki dua alternatif pemecahan yang dapat mereka ambil. Dihadapkan pada situasi yang kompetitif, pilihan akan dijatuhkan pada pilihan yang saling menguntungkan. Dalam model ini pembuat kebijakan dihadapkan kepada pilihan yang saling bergantung.

Apabila di muka telah dipaparkan model-model perumusan kebijakan, maka persoalan mendasar selanjutnya bagaimana merumuskan model kebijakan (di bidang BBM) dalam rangka otonomi daerah ? Di dalam praktik model-model tersebut tidak



dipergunakan secara mandiri tetapi dipergunakan dengan cara menggabungkan beberapa model dalam perumusan kebijakan. Sebab tidak ada satu modelpun dianggap paling baik oleh karena masing-masing model memiliki kelebihan dan kelemahan. Pada keadaan terdapatnya kebijakan yang responsif maka kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan lebih terbuka. Dalam pengertian arena kebijakan menjadi semacam forum politik dan partisipasi kebijakan mengandung dimensi politik. Sementara aspirasi kebijakan dan aspirasi politik menyatu oleh karena terjadinya penyatuan antara kebijakan dan politik mana pemerintah tidak lagi berperan sebagai aktor politik semata tetapi juga sebagai aktor kebijakan. Dengan demikian maka suatu aksi kebijakan merupakan wahana bagi kelompok atau organisasi untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan publik.

### **Wewenang Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah.**

Menyoal apakah Daerah memiliki wewenang terhadap masalah penetapan kebijakan publik bidang BBM maka hal utama yang perlu dipertanyakan apakah Daerah diberi wewenang oleh UU No tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Bab UU No tahun 1999 yang mengatur Kewenangan Daerah dalam Pasal ayat menyebutkan

"Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri pertahanan keamanan, peradilan moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain

Selanjutnya dalam ayat

Kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud pada ayat meliputi tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional

dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.”

Memperhatikan rumusan di atas, maka dapat dikatakan bahwa berdasarkan wewenang yang dimiliki Daerah menurut UU No.22 tahun 1999, Daerah berwenang untuk melakukan pendayagunaan sumber daya alam di daerahnya *kecuali* pendayagunaan sumber daya alam yang strategis. Persoalan BBM pada dasarnya menyangkut persoalan pendayagunaan sumber daya alam. Pertanyaannya apakah BBM termasuk sumberdaya alam strategis sehingga daerah tidak diberi wewenang untuk mendayagunakan sumber daya alam tersebut ?

Untuk mencari jawab pertanyaan di atas, maka kita perlu terlebih dahulu melihat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendayagunaan sumberdaya alam strategis berupa BBM tersebut. UU No. tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan jo.PP No.32 tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU No.11 tahun 1967 jo PP No.27 tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan Bahan Galian mengkategorikan bahan-bahan galian ke dalam tiga golongan yaitu Golongan Strategis, golongan Vital dan Golongan yang bukan strategis dan vital (golongan C) Di dalam penggolongan tersebut minyak bumi merupakan bahan galian termasiuk yang strategis yang wewenang pengelolaaanya ada pada Pusat. Dengan demikian Daerah menurut peraturan perundang-undangan yang ada, baik menurut Undang-undang Pertambangan maupun Undang-undang Pemerintahan Daerah tidak diberi wewenang untuk melakukan pendayagunaan sumber daya alam strategis khususnya minyak bumi (BBM)

#### **IV. Penutup.**

Sebagai akhir dari paparan tulisan ini, maka perlu diingatkan bahwa perumusan suatu kebijakan publik apapun bidang-bidang yang akan dijadikan obyeknya, hendaknya bukan merupakan kehendak elite politik semata tetapi juga memberi peluang yang luas kepada masyarakat untuk menyampaikan hak pendapatnya tentang rencana kebijakan yang akan ditetapkan. Sebab dalam tatanan hidup berdemokrasi, harus dipandang sebagai sesuatu yang lebih dari sekedar kegiatan-kegiatan formal semacam Pemilu, partai politik dan hak-hak politik, tetapi juga sebagai suatu proses meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan masa depan dan tujuan-tujuannya.

Budaya yang berkembang dalam masyarakat dimana para pejabat pemerintahan lebih mendahulukan pelayanan terhadap keluarga dan kerabat dari pada publik merupakan budaya yang tidak mendukung akuntabilitas. Hal-hal yang demikian ini mendorong suburnya suasana korupsi, kolusi dan nepotisme. Kondisi budaya yang kurang baik biasanya banyak didukung dengan buruknya kondisi perekonomian. Dalam kondisi di mana sumber daya (alam) tersentralisasi di tangan pemerintah dan setiap keputusan publik menjadi kewajiban pemerintah sendiri, mengakibatkan penumpukan tanggungjawab sehingga sulit untuk mengelola, memantau, dan mengevaluasinya. Demikian pula birokrasi yang terlalu besar dan berbelit-belit dapat mengurangi pelaksanaan akuntabilitas.

Pada instansi pemerintah pada dasarnya dapat melaksanakan kebijakan menurut caranya sendiri berdasarkan wewenang yang ada, dan dianggap paling menguntungkan , paling efisien, dan paling efektif bagi pencapaian tujuan. Otonomi yang dimaksudkan ialah pada teknis pelaksanaan kebijakan, namun tetap harus dilihat sebagai hal yang masih terpadu dengan kebijakan nasional. Sebab otonomi jangan sampai mengurangi koordinasi dan keberhasilan nasional