

Regulatory Capture: Tantangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Di Negara Demokrasi

Ekawestri Prajwalita Widiati ✉
Fakultas Hukum Universitas Airlangga
✉ prajwalita.widiati@fh.unair.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/5ezarv67>

Abstrak

Regulatory capture terjadi ketika pembentuk peraturan perundang-undangan yang seharusnya bertindak untuk dan berpihak pada kepentingan umum, memilih untuk memenangkan kepentingan industri atau bisnis yang sedang diaturnya. Teori ini menjelaskan bahwa besar peluang pembentuk kebijakan bertindak secara rasional dengan mengarahkan pilihan-pilihan kebijakan untuk memenuhi kepentingan bisnis sambil meyakini bahwa kebijakan tersebut juga diambil dalam rangka memenuhi kepentingan publik. Asumsi bahwa perilaku manusia merupakan respon rasional yang mementingkan diri sendiri terhadap lingkungannya, juga perlu diterapkan pada proses politik. Artikel ini mendiskusikan pintu masuk regulatory capture dan bagaimana regulatory capture mengancam demokrasi dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan digunakan untuk



@ 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](#).

menganalisis dasar dibentuknya kerangka hukum yang sesuai untuk mencegah regulatory capture. Penelitian ini menyimpulkan bahwa regulatory capture terjadi pada bidang dimana terdapat nilai ekonomi yang tinggi (high risk, high capital and high knowledge) seperti pada pengelolaan sumber daya alam. Bukti terjadinya regulatory capture juga tampak pada fenomena 'revolving door' dari pebisnis-legislator maupun pejabat-pebisnis yang menguatkan konflik kepentingan. Terjadinya regulatory capture menjadikan proses demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang seharusnya imbang menjadi timpang. Ketimpangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan indikasi lemahnya demokrasi yang membiarkan kepentingan umum tidak cukup direpresentasikan dalam pengambilan keputusan pemerintahan..

Kata Kunci

konflik kepentingan; oligarki; pembentukan peraturan perundang-undangan; kepentingan publik; kepentingan umum.

I. Pendahuluan

Pada 2001 ketika pembahasan oleh Tim Ahli bidang ekonomi disampaikan bahwa landasan konstitusional untuk sebuah teknokrasi ekonomi masih sangat minim sehingga kebebasan bagi para pelaku ekonomi untuk melakukan kegiatan ekonominya sangat besar dan cenderung pro kepada yang kuat. Lebih lanjut disampaikan pula bahwa salah satu kekeliruan orde baru adalah bahwa rezim telah memberikan

peluang bagi kekuatan ekonomi untuk sekaligus menjadi kekuatan politik. Sehingga, Undang-Undang Dasar perlu melakukan kapling antara kekuatan politik dan ekonomi. Tidak boleh konsentrasi kekuatan politik sekaligus menjadi kekuatan ekonomi karena cenderung menjadi korup sekali.¹

Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi dalam bernegara telah meletakkan nilai bahwa dalam penguasaan sumber daya alam oleh negara, tujuan akhir yang hendak dicapai adalah sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tujuan ini menjadi bingkai bagi segala bentuk aktifitas pemerintah dalam rangka penguasaan sumber daya alam termasuk dalam pembentukan hukum melalui peraturan perundang-undangan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses yang kompleks dimana beragam kepentingan dideliberasi di berbagai tahapan secara demokratis. Dalam proses tersebut ‘kepentingan’ menjadi kata kunci. Oleh karenanya, terkonsentrasinya kekuatan politik dan ekonomi di negara hukum yang demokratis dikhawatirkan dapat mengkooptasi proses deliberasi yang pada akhirnya mengabaikan kepentingan rakyat dan memenangkan kepentingan yang lain. Dalam situasi tersebut peraturan perundang-undangan sekedar menjadi sarana untuk memenangkan kepentingan yang dibungkus dengan berbagai narasi seperti pembangunan ekonomi, percepatan investasi, pemerataan pembangunan,² bukan untuk membentuk hukum yang sesuai dengan nilai konstitusi.

¹ “Buku VII Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses Dan Hasil Pembahasan 1999-2002,” 2010, 531-40.

² Abdil Mughis Mudhoffir and Rafiq Qurrata A’yun, “Doing Business under the Framework of Disorder: Illiberal Legalism in Indonesia,” *Third World Quarterly* 42, no. 11 (2021): 2651-68, <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1967738>.

Dalam kurun waktu 2000 hingga 2023, trend pembentukan beberapa legislasi dilangsungkan dalam waktu yang lebih singkat. Misalnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, begitu juga perubahan kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 202 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta perubahan ketiga Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, Pemerintah memberikan argumentasi bahwa percepatan regulasi diperlukan sebagai strategi percepatan pertumbuhan ekonomi melalui investasi, bahkan menyebut Omnibus Law sebagai payung hukum lokomotif penggerak masuknya investasi.³ Kecepatan pembahasan dan pengesahan RUU menunjukkan pendekatan konsolidatif dari koalisi di pemerintahan daripada mematangkan konsep RUU melalui pendekatan yang lebih partisipatif. Kekuatan koalisi pemerintahan yang mencapai 74% dan konsolidasi yang dilakukan oleh Presiden secara langsung kepada Ketua Partai Politik koalisinya, cenderung lebih efektif dalam mempercepat pembahasan dan persetujuan terhadap pembahasan RUU meskipun terdapat penolakan.⁴

Terdapat dua kutub kepentingan yang mengemuka dalam fakta yang terjadi yakni kepentingan investasi atau

³ Eddy Cahyono Sugiarto, "Omnibus Law: Strategi Akselerasi Peningkatan Investasi Dan Indonesia Maju," 2020, https://www.setneg.go.id/baca/index/omnibus_law_strategi_akselerasi_peningkatan_investasi_dan_indonesia_maju.

⁴ Agus Suntoro and Kania Rahma Nureda, "Omnibus Law: Dominasi Kekuasaan Eksekutif Dalam Pembentukan Legislasi," *Veritas et Justitia* 8, no. 1 (2022): 109–39, <https://doi.org/10.25123/vej.v8i1.4340>.

kepentingan ekonomi dan kepentingan masyarakat atas kesehatan dan hak atas lingkungan. Konsep demokrasi berjalan beriringan dengan negara hukum yang menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia. Menguatnya dominasi salah satu kepentingan dimana dalam hal ini kepentingan industri dan bisnis merupakan indikasi melemahnya demokrasi karena membiarkan kepentingan publik tidak cukup direpresentasikan dalam pengambilan kebijakan. Atau dengan menggunakan istilah yang digunakan oleh tim ahli amandemen Undang-Undang Dasar maka dapat dikatakan kondisi ini adalah terkonsentrasinya kekuatan politik dan kekuatan ekonomi yang berlebihan. Lebih lanjut Jimly Asshidiqie memberikan pandangannya bahwa pembentukan regulasi sebagai sarana hukum publik untuk mendukung pembangunan ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat harus dilihat pada kerangka konseptual yang luas dalam upaya penataan dan reformasi hukum yang bertujuan mencapai cita-cita mulia bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam konstitusi.⁵ Oleh karenanya, aspek yang sifatnya sistemik dalam pembentukan undang-undang, yakni keseimbangan antara fungsi kekuasaan harus dijaga dalam postur yang seimbang untuk mewujudkan kesatuan hukum yang demokratis.⁶

Peraturan perundang-undangan sebagai produk kebijakan merupakan hasil kompromi dari bertemunya

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law, Penyederhanaan Legislasi Dan Kodifikasi Administratif*, 1st ed. (Jakarta: Yayasan Komunitas Cendekiawan Hukum Indonesia, 2020), 3.

⁶ Asshiddiqie, *Omnibus Law, Penyederhanaan Legislasi Dan Kodifikasi Administratif*.

banyak kepentingan.⁷ Menguatnya kepentingan yang spesifik yang mendominasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku umum ini dapat dijelaskan dengan teori *Regulatory capture*. Teori ini menjelaskan bahwa pembuat peraturan dapat dipengaruhi atau ditangkap oleh kepentingan – selain kepentingan publik – yang dimaksudkan untuk diatur oleh peraturan tersebut. Kepentingan-kepentingan ini sering dianggap sebagai “kepentingan spesifik” dan hal ini menunjukkan bahwa *regulatory capture* sulit dihindari.⁸ Teori ini menegaskan bahwa besar peluang pembentuk kebijakan tunduk pada tekanan dan insentif yang akan didapatkan (mungkin secara pribadi) dengan demikian pembentuk aturan mengarahkan pilihan regulasi untuk memenuhi kepentingan industri yang diatur. Dengan bertindak secara rasional, politisi dan birokrat akan cenderung melahirkan kebijakan publik yang menguntungkan individu dan kelompok privat tersebut dan menyimpang dari kepentingan publik. Dengan cara itu, mereka juga akan mendapat manfaat dari terpilih kembali, dan mungkin saja dalam bentuk kekayaan pribadi lainnya.⁹ Di sisi yang berlawanan dengan *regulatory capture* adalah *public interest theory*. *Public interest theory* berpendapat bahwa tujuan regulasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan melindungi kepentingan publik dari tindakan kepentingan

⁷ Kaarlo Tuori, “Legislation Between Politics and Law,” in *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, ed. Luc Wintgens (Oregon: Hart Publishing, 2002), 99.

⁸ David; Carpenter and David A. Moss, *Preventing Regulatory capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, ed. Daniel; Carpenter and David A. Moss (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 2.

⁹ Levine Michael and Forrence Jennifer L, “*Regulatory capture, Public interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis,*” *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (1990): 170.

pribadi, terutama kepentingan ekonomi tertentu dari sektor privat.¹⁰ Kepentingan publik ditentukan oleh tindakan mayoritas warga negara yang demokratis dan kepentingan publik juga harus mencakup kesejahteraan ekonomi bagi rakyat dimana dalam hal ini para pembentuk kebijakan adalah pihak yang mengemban kepentingan publik tersebut.

Meskipun secara argumentatif disampaikan bahwa *Regulatory capture* sebenarnya dapat dihindari apabila pembentukan perundang-undangan dilakukan dengan lebih transparan dan memperkuat akses partisipasi publik yang bermakna, serta tersedianya kerangka hukum yang mencegah pengambil kebijakan menyalahgunakan kepentingan bisnisnya.¹¹ Solusi ini harus menghadapi tantangan yang tidak sederhana. *Regulatory capture* terjadi seturut dengan situasi *illiberal democracy*¹², *populism*¹³ dan *autocratic legalism*. *Autocratic legalism* berawal dari sikap otokrasi yang dilakukan oleh penguasa dengan menggunakan hukum untuk melegitimasi perbuatannya.¹⁴ Proses yang ditempuh dalam pembentukan

¹⁰ Iana Alves de Lima and Elize Massard da Fonseca, "Analytical Perspectives in the Study of Regulatory Policies," *Revista de Administracao Publica* 55, no. 3 (2021): 625-43, <https://doi.org/10.1590/0034-761220200453>.

¹¹ Maria Rosa Borges, "Regulation and *Regulatory capture*," *XIV International Colloquium-Papers*, 2017, 1-18.

¹² Rachael Diprose, Dave McRae, and Vedi R. Hadiz, "Two Decades of Reformasi in Indonesia: Its Illiberal Turn," *Journal of Contemporary Asia* 49, no. 5 (2019): 691-712, <https://doi.org/10.1080/00472336.2019.1637922>.

¹³ Muhammad Sahlan and Muhammad Yunus Ahmad, "Memahami Fenomena Populisme Di Abad Ke-21," *Jurnal Sosiologi Agama Indonesia (JSAI)* 4, no. 1 (2023): 119-39, <https://doi.org/10.22373/jsai.v4i1.2691>.

¹⁴ Miftah Faried Hadinatha, "Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala Autocratic Legalism Di Indonesia," *Jurnal*

hukum dalam konteks negara hukum dan demokrasi tetap berjalan dan merupakan proses yang sah secara formal, namun dengan beberapa ciri-ciri sebagai berikut terjadi: (1) dominasi partai yang berkuasa di parlemen yang kemudian tidak menghasilkan *check and balances* terhadap kekuasaan eksekutif, (2) menggunakan hukum untuk melegitimasi kekuasaan sepihak, (3) mengganggu independensi lembaga peradilan.¹⁵ Semua kondisi ini membuat *regulatory capture* menjadi samar dan sulit dibuktikan.

ICW merilis data bahwa 354 dari 580 atau sebesar 60 persen anggota Lembaga Perwakilan periode 2024-2029 merupakan pebisnis. Disebutkan dalam bahasan headline Jawa Pos 4 Oktober 2024, trend legislator pebisnis ini semakin meningkat dari masa ke masa, dimana pada masa jabatan 1999-2004 jumlah politisi pengusaha masih di angka 33,6 persen kemudian menjadi 55,6 persen di periode 2019-2024. Status politisi pebisnis ini mendekatkan pembentukan legislasi pada perangkat *regulatory capture*.

Melihat potensi terjadinya *regulatory capture* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka terdapat urgensi untuk dilakukan penelitian yang menghasilkan kerangka hukum untuk mencegah *regulatory capture*. Lebih jauh lagi, kerangka hukum ini diharapkan dapat bekerja dan memberikan jaminan keberpihakan pembuat kebijakan kepada kepentingan publik untuk mewujudkan demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Konstitusi 19, no. 4 (2022), <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1941>.

¹⁵ Zainal Arifin Mochtar and Idul Rishan, "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law," *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 29–41, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini mendiskusikan pintu masuk *regulatory capture* dan bagaimana *regulatory capture* mengancam demokrasi dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

II. Metode Penelitian

Dalam menjawab permasalahan, penelitian ini harus menemukan pada titik mana dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat potensi rentan terjadinya *regulatory capture*. Untuk menjawab hal ini terlebih dahulu perlu dijelaskan mengenai dua teori penting yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *regulatory capture* dan *public interest theory*. Lebih lanjut, pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis bekerjanya sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dan melihat kemungkinan dibentuknya kerangka hukum yang sesuai untuk mencegah *regulatory capture* dan regresi demokrasi.

III. Pembahasan

Regulatory capture versus Public interest dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Hukum merupakan instrumen bagi kebijakan, yakni sebagai sarana untuk mewujudkan nilai (value) dan tujuan (goals). Terdapat dua macam nilai dan tujuan menurut PS Atiyah dalam bukunya *Law and Modern Society*: pertama, yakni suatu substansi nilai yang secara tradisional memang

harus diatur melalui hukum seperti perlindungan atas hak asasi manusia, hak kebendaan, dan keselamatan manusia; kedua, yakni suatu substansi nilai yang diistilahkan sebagai kepentingan kolektif dimana hukum dimaksudkan sebagai sarana untuk mewujudkan kepentingan bersama dari masyarakat modern. Istilah 'modern' ini menunjukkan bahwa poin kedua menekankan pada kebutuhan hukum sesuai dengan dinamika masyarakat seperti sistem kesehatan nasional, sistem pendidikan nasional, sistem jaminan sosial.

Tujuan membentuk hukum juga seringkali dihubungkan dengan tujuan ekonomi (economic goals) yang merupakan derivasi dari upaya untuk mewujudkan kesejahteraan. Lebih jauh lagi, fungsi negara utamanya adalah untuk memastikan agar hukum dibuat dengan tujuan melindungi kebebasan individu (dalam rangka mengupayakan kesejahteraannya itu). Sudut pandang tujuan hukum ini dipengaruhi oleh pandangan efisiensi ekonomi (economic efficiency) yang sejatinya sejalan dengan konsep utilitarian bahwa seorang individu adalah satu-satunya hakim atas apa yang memuaskannya, atau dengan kata lain, suatu solusi yang memaksimalkan kepuasan manusia. Inilah salah satu sebab mengapa kemudian banyak pandangan menganggap hal ini sebagai tujuan yang menarik untuk dikejar melalui hukum.

Rousseau mengatakan bahwa something is in the *public interest* if the general will wills it. Kepentingan umum dapat merujuk pada agregat kepentingan individu, apa pun itu. Seperti halnya 'kebaikan bersama' dan 'kehendak umum'. Negara tidak memiliki tujuan lain selain melayani kebaikan bersama. Pemerintah dipandang sebagai instrumen untuk mencapai tujuan yang melampaui dirinya. Kebaikan bersama terdiri dari sejumlah tujuan khusus yang dirancang untuk meningkatkan kesejahteraan manusia secara umum—seperti perdamaian, ketertiban, kemakmuran dan keadilan. Suatu

tindakan atau kebijakan adalah untuk kepentingan umum bukan karena tindakan atau kebijakan tersebut merupakan kepentingan umum setiap anggota masyarakat, tetapi karena tindakan atau kebijakan tersebut memajukan kepentingan umum, yaitu kepentingan setiap orang.

Kepentingan umum merupakan tujuan tertinggi dari kehidupan politik. Walter Lippmann mendefinisikan *public interest* sebagai "what men would choose if they saw clearly, thought rationally, acted disinterestedly and benevolently". Kepentingan umum berarti apa yang benar-benar baik bagi seluruh rakyat. Dan dalam masyarakat yang demokratis, ini berarti apa yang benar-benar baik bagi seluruh rakyat sebagaimana ditafsirkan oleh rakyat. Kepentingan umum adalah pertimbangan moral dan politik yang substantif..

Kewajiban untuk mengejar kepentingan publik didefinisikan oleh dua tuntutan: (1) untuk merefleksikan berbagai aspeknya yang diungkapkan melalui representasi dan dialog yang luas, dan (2) untuk benar-benar terlibat dalam tugas dan nilai-nilai yang terkait dengan empat aspek kepentingan publik: demokrasi, saling menguntungkan, dan keberlanjutan.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut maka kepentingan publik dalam konteks bernegara seharusnya dimaknai sebagai apa yang ada dalam konstitusi. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, maka kepentingan publik seharusnya adalah Pasal 33 UUD NRI 1945. Konstitusi telah meletakkan nilai bahwa dalam penguasaan sumber daya alam oleh negara, tujuan akhir yang hendak dicapai adalah sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tujuan ini menjadi bingkai bagi segala bentuk aktifitas pemerintah dalam rangka penguasaan sumber daya alam termasuk dalam pembentukan hukum melalui peraturan perundang-undangan. Namun, kondisi ideal yang hendak dicapai melalui nilai-nilai dalam konstitusi

yang diletakkan sebagai norma tertinggi dalam bernegara ditantang oleh realitas dominasi kekuatan politik dan kekuatan ekonomi, salah satunya di bidang sumber daya alam sebagai contohnya adalah pada sektor bisnis batu bara.

Batu bara merupakan sumber energi yang mendominasi bauran energi nasional, dimana diperkirakan pembangkit listrik berbahan bakar batu bara menghasilkan 8,31 juta ton fly ash bottom ash (FABA) pada tahun 2019 dengan kenaikan 5% per tahun. Meskipun manfaat ekonomi dari pengelolaan sumber daya alam di sektor ketenagalistrikan ini sangat besar, namun dampak buruk terhadap lingkungan akibat pengoperasian pembangkit listrik yang menggunakan bahan bakar batu bara tidak bisa diabaikan. Dampak-dampak ini bahkan bersifat permanen pada masyarakat yang hidup di sekitar pembangkit listrik tenaga batu bara. Sejak 2006 terdapat banyak penelitian yang mencatat gangguan kesehatan yang dialami masyarakat yang tinggal di sekitar PLTU. Angka prevalensi pneumokoniosis batu bara adalah sebesar 1,15% di area pertambangan Batubara. Pada penelitian yang dilakukan pada warga di Desa Rawaurip, Kabupaten Cirebon, yang berada di area stockpile batu bara, terlihat korelasi tidak langsung antara keberadaan stockpile batubara dan gangguan kesehatan yang dialami masyarakat sekitar. Warga di blok Pahing, Desa Rawaurip terkena paparan cukup parah dari debu hasil pengayakan batu bara, yang berdampak pada tambak garam warga. Sementara warga di blok Pahing, Desa Rawaurip terganggu akibat bau di area stockpile yang mengganggu pernapasan. Meskipun begitu, sulit untuk dikatakan bahwa debu di area stockpile batubara memang berdampak ke kesehatan karena belum ada laporan dan penelitian yang benar membuktikan keterkaitannya. Namun, data dari Puskesmas Pangenan yang terletak di area sekitar stockpile batubara menunjukkan

peningkatan penyakit ISPA dari tahun 2009, 2010, 2011, 2012, dan 2013. Demikian halnya di area PLTU Cilacap, terjadi peningkatan jumlah penyakit ISPA dari sekitar 8.000 warga per tahun 2018 menjadi 10.000 warga per tahun 2019. PLTU Cilacap sendiri menghasilkan sekitar 26.000 ton FABA per tiga bulan.

Terlepas dari potensi bahaya yang dapat ditimbulkan oleh FABA terhadap kesehatan manusia dan lingkungan, pemerintah masih yakin bahwa FABA adalah bahan yang tidak berbahaya sebagaimana negara lain telah menghapuskan FABA dari kategori limbah beracun. Uji prosedur pelidian karakteristik beracun atau toxicity characteristic leaching procedure (TCLP) terhadap limbah FABA dari 19 PLTU menunjukkan parameter memenuhi baku mutu dan menunjukkan tak ada parameter yang melebihi toxicity reference value (TRV) yang ditentukan Kementerian Tenaga Kerja dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 5 Tahun 2018. Argumen ini bertumpu pada langkah-langkah ilmiah yang belum mapan dan efektif diterapkan di Indonesia dimana pemanfaatan limbah FABA hanya bisa dilakukan kurang dari 10% dibandingkan dengan negara lain yang telah mencapai lebih dari 45%.

Di samping itu, masalah lingkungan tidak tertangani dengan baik dan bahkan pemulihan bagi korban tidak terselesaikan sementara kewajiban bagi korporasi jelas berkurang di mana industri batu bara diuntungkan dari perbedaan keuntungan sebelum dan sesudah perubahan FABA sebagai limbah Non-B3. Sedangkan bila dicermati, beberapa aktor pembentuk undang-undang di saat yang bersamaan juga merupakan bagian dari industri yang sedang diregulasi melalui peraturan perundang-undangan yang dibentuk tersebut. Diantaranya, para pembentuk undang-undang juga merupakan pebisnis yang dominan dalam

industri PLTU dan sebagian lainnya merupakan pengusaha batu bara, termasuk Menteri Koordinator bidang Kemaritiman dan Investasi, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Pimpinan DPR RI, Ketua Umum Kamar Dagang dan Industri Indonesia serta beberapa anggota DPR.

Di sektor lain, untuk mendukung pendanaan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Nusantara, Pemerintah menyusun Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Kemudahan Berusaha dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara, salah satu aturan yang dibuat untuk memberikan kemudahan berusaha, dalam aturan tersebut adalah bahwa Hak Guna Usaha sebagaimana pada Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 16A ayat (1) dapat diberikan dalam jangka waktu 95 tahun dan 2 siklus sehingga total mencapai 190 tahun. Ketentuan regulasi ini menunjukkan bahwa pemerintah ingin memberikan impresi pada sektor bisnis infrastruktur yang memerlukan kepastian jangka waktu berusaha sehingga dengan kemudahan tersebut bisnis tertarik untuk melakukan investasi jangka panjang.

Politisi, seperti halnya semua orang, merupakan pemaksimal kepentingan diri sendiri. Ini berarti bahwa kelompok kepentingan dapat memengaruhi hasil proses regulasi dengan memberikan dukungan finansial atau dukungan lainnya kepada politisi atau regulator. Tujuan utamanya adalah mengamankan dan meningkatkan kekuasaannya. Asumsi umum ilmu ekonomi bahwa perilaku manusia dapat dipahami sebagai respon makhluk rasional yang mementingkan diri sendiri terhadap lingkungannya harus memiliki aplikasi yang luas pada proses politik. Hal ini berarti bahwa hukum perlu mengantisipasi aspek rasionalitas pembuat kebijakan yang mengutamakan kepentingan bisnisnya di atas kepentingan umum sebagai pondasi

argumentasi dari suatu kerangka hukum yang menjamin bahwa kepentingan umum memenangkan pertarungan kepentingan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pintu Masuk Regulatory capture

Pembentuk peraturan perundang undangan sangat berpeluang untuk tidak berposisi netral dalam membuat kebijakan dan justru dipengaruhi oleh industri yang sedang diatur. Teori *regulatory capture* merupakan teori yang berupaya memprediksi dan menjelaskan mengapa peraturan tertentu ditetapkan, kelompok mana yang diuntungkan, dan yang terpenting, mengapa kelompok tersebut - dan bukan kelompok lain - yang diuntungkan oleh pemberlakuan peraturan tersebut.¹⁶

Regulatory capture terjadi ketika regulator itu sendiri berasal atau memiliki latar belakang industri yang diatur atau bahkan bekerja untuk industri tersebut, sehingga mempengaruhi kualitas peraturan yang diterbitkan.¹⁷ Latar belakang regulator merupakan faktor substansial yang dapat menyebabkan *regulatory capture*.¹⁸ Pendekatan lain berpendapat bahwa *regulatory capture* paling baik dinilai melalui perspektif budaya, mengakui bahwa pembentuk aturan mengidentifikasi industri dan orang-orang di dalamnya dipengaruhi oleh suap, lobi, kesempatan kerja, dan keuntungan lainnya, sehingga meninggalkan kewajibannya

¹⁶ Michael Patrick Wilt, "The Political Economy of Corporate Financial Regulatory Legislation," *The John Marshall Law Review* 49, no. 3 (2016): 679-708, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2709608>.

¹⁷ Borges, *Op.Cit.*

¹⁸ *Ibid.*

untuk menjunjung tinggi kepentingan publik.¹⁹ Dalam hal ini, pembentuk aturan merasa yakin bahwa peraturan yang dirumuskan memang diperlukan untuk dan sejalan dengan industri yang diatur dengan meyakini pula bahwa peraturan tersebut benar-benar memenuhi kepentingan publik.

Fenomena *'revolving door'* digambarkan sebagai perpindahan individu antara sektor publik dan swasta, dan sebaliknya. Individu dapat berpindah karena mereka memiliki pengetahuan kebijakan dan prosedural serta memiliki hubungan dengan mantan kolega yang berguna bagi calon pemberi kerja. Baik di pemerintahan maupun di sektor swasta. Beberapa pengamat melihat *'revolving door'* sebagai sesuatu yang berpotensi berharga bagi perusahaan sektor swasta dan pemerintah; pengamat lain percaya bahwa karyawan yang meninggalkan pemerintahan untuk bergabung dengan industri yang mereka atur, atau meninggalkan sektor swasta untuk bergabung dengan badan pemerintah yang relevan, dapat memberikan keuntungan representasional yang tidak adil dan menciptakan potensi konflik kepentingan.²⁰

"Revolving door" antara lembaga dan industri yang diregulasi dapat menghambat efektivitas dan independensi lembaga. Lembaga regulator dapat "terjebak" oleh pertukaran personel dengan industri yang menjadi tanggung jawab mereka untuk mengatur. Ketidakberpihakan lembaga dalam menjalankan independensi regulasinya dapat terganggu

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Jacob R. Straus, "Executive Branch Service and the 'Revolving Door' in Cabinet Departments: Background and Issues for Congress," *Key Congressional Reports for October 2019. Part I*, 2020, 101-27.

ketika para pembuat kebijakan utamanya berasal dari industri yang diatur.²¹

Konsep “*revolving door*” memiliki dua sisi: sisi masuk dan sisi keluar. Sisi masuk berpendapat bahwa pengalaman industri sebelumnya yang dimiliki regulator memengaruhi mereka untuk lebih sering mendukung regulasi yang pro-industri daripada regulator tanpa pengalaman tersebut, sementara sisi keluar berpendapat bahwa prospek meninggalkan lembaga regulator untuk industri yang diatur mendorong perilaku regulator yang pro-industri.²² Hal ini menunjukkan dukungan yang terbatas terhadap tesis masuk, dengan faktor politik seperti afiliasi partai memiliki dampak yang lebih besar dan beberapa dukungan terhadap tesis keluar.²³

Ancaman *regulatory capture* telah menyebabkan banyak peneliti menyerukan pembatasan regulasi dan mendukung alternatif fungsional yang lebih ramah pasar seperti transparansi dan gugatan atas perbuatan melawan hukum. Respons yang tepat terhadap *regulatory capture* bukanlah untuk melemahkan regulasi, tetapi membuatnya jauh lebih tahan terhadap pengaruh kepentingan yang spesifik atau hanya menguntungkan satu sisi. Ini memerlukan, pertamanya, pembatasan besar-besaran terhadap pengaruh uang dari sektor privat dalam kehidupan publik, terutama melalui reformasi undang-undang pendanaan kampanye. Tanpa

²¹ Edna Earle Vass Johnson, “Agency ‘Capture’: The ‘Revolving Door’ Between Regulated Industries and Their Regulating Agencies,” *University of Richmond Law Review* 18, no. 1 (1983): 95–119.

²² Jeffrey E. Cohen, “The Dynamics of the ‘Revolving Door’ on the FCC,” *American Journal of Political Science* 30, no. 4 (2018): 689–708.

²³ Cohen.

upaya mengadopsi perubahan tersebut, *regulatory capture* akan terus terjadi dalam skala besar dan regulasi akan terus melayani kepentingan industri daripada masyarakat luas.²⁴

Berdasarkan penelitian yang dilakukan ICW menunjukkan jejaring bisnis para *political exposed person* yang terhubung dengan pemerintahan yang berkuasa, bahkan termasuk dari pemerintahan itu sendiri. Sektor bisnis yang terkait itu merupakan bisnis ekstraktif yang mencakup konsesi pertambangan dan pembangkit listrik, juga turut ditemukan bisnis hilirisasi dan manufaktur yang terkait dengan bisnis ekstraktif ataupun energi terbarukan.²⁵

Koentjoro Poerbopranoto dalam bukunya *Sistem Pemerintahan Demokrasi* yang ditulis pada 1978, dua dekade sebelum reformasi telah mendefinisikan secara jelas mengenai suasana oligarki dalam pemerintahan “Pemerintah dalam sistem oligarkhie tidak mendasarkan kekuasaannya itu kepada kehendak orang banyak, tetapi pada haknya pribadi untuk memerintah. berdasarkan kedudukannya yang istimewa”.²⁶ Lebih lanjut menurut Jimly Assiddiqie, terdapat tiga penentu yang dapat melanggengkan kekuasaan oligarki yaitu: 1) kekuasaan politik; 2) kekuasaan bisnis; dan 3) budaya dinasti

²⁴ Amitai Etzioni, “The Capture Theory of Regulations - Revisited,” *Society* 46, no. 4 (2009): 319–23, <https://doi.org/10.1007/s12115-009-9228-3>.

²⁵ Yassar Primayogha, Egi; Tamara, Seira; Aulia, “Siapa Yang Akan Diuntungkan? Bisnis Ekstraktif Dan Energi Terbarukan Di Balik Prabowo-Gibran,” *ICW*, 2024; K Ramadhana et al., “Studi Konflik Kepentingan Anggota Legislatif Terkait Bisnis Sumber Daya Alam,” *Antikorupsi.Org*, 2022, 1–83, <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Laporan Hasil Penelitian.pdf>.

²⁶ Koentjoro Poerbopranoto, *Sistim Pemerintahan Demokrasi* (Jakarta: Eresco, 1978).

keluarga.²⁷ Hubungan antara kekuatan politik terorganisasi dan kekuatan ekonomi saling menopang, saling menunjang dan saling melengkapi. Politik membutuhkan dukungan ekonomi begitu pula sebaliknya ekonomi juga sangat memerlukan dukungan politik.²⁸

Pemerintahan yang demokratis tidak selalu berkorelasi dengan dihasilkannya peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam demokrasi itu sendiri justru terbuka celah-celah oligarki. Dalam tesisnya, Mahfud MD menyampaikan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif.²⁹ Konfigurasi politik demokratis ditandai dengan: 1) Parpol dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara; 2) Lembaga eksekutif (Pemerintah) netral; 3) Pers bebas, tanpa sensor dan pemberedelan. Dimana kemudian, konfigurasi politik yang demokratis ini melahirkan produk hukum yang responsif yang memiliki karakter: 1) Pembuatannya partisipatif; 2) muatannya aspiratif; 3) rincian isinya limitatif.³⁰ Kenyataannya, konfigurasi politik yang demokratis dapat menghasilkan parlemen dan eksekutif yang menjauhi parameter hukum yang responsif, berpihak pada kepentingan politik yang spesifik dan sesaat, daripada kepentingan publik jangka panjang dan berkelanjutan, ketika *regulatory capture* dibiarkan terjadi.

Terlepas dari ketegangan yang melekat antara *regulatory capture* dan *public interest theory*, keseimbangan antara

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Oligarki Dan Totalitarianisme Baru* (Depok: LP3ES, 2022), 8-9.

²⁸ Asshiddiqie, *Oligarki Dan Totalitarianisme Baru*.

²⁹ Moh. Mahfud, *Politik Hukum Di Indonesia*, Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 7-8.

³⁰ Mahfud, 8.

keduanya perlu diupayakan untuk mencapai efektivitas peraturan. Hal ini dapat dicapai dengan memisahkan atau menetapkan batas antara legislator dan tema yang diatur, mengingat ketidakefektifan peraturan muncul ketika pembentuk aturan terlalu mengandalkan informasi dari satu pihak yang dianggap lebih memahami substansi pengaturan atau dianggap sebagai pihak yang terdampak aturan. Menanamkan mentalitas bahwa kepentingan publik harus diprioritaskan, harus dilakukan di antara pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mencegah *regulatory capture* dan mengedepankan kepentingan publik.³¹

IV. Kesimpulan

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan pengejawantahan dari hadirnya suara rakyat dalam proses pembentukan undang-undang di negara demokrasi. Karena kehendak rakyat merupakan unsur penentu, maka negara hukum yang demokratis harus menemukan cara tentang bagaimana melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan pemerintahan dan bagaimana membangun sistem yang dapat mewujudkan kehendak rakyat itu. Atas dasar itulah keterlibatan rakyat dijumpai melalui proses seleksi dalam mekanisme pemilihan umum untuk menempatkan wakil. Sehingga, fungsi lembaga perwakilan yang utama adalah merepresentasikan, dan seorang anggota lembaga perwakilan sejatinya bukan tentang dirinya, melainkan tentang menghadirkan kepentingan, perspektif, opini dari rakyat dalam forum politik.

³¹ Carpenter and Moss, *Preventing Regulatory capture: Special Interest Influence and How to Limit It*.

Regulatory capture terjadi ketika pembentuk peraturan perundang-undangan yang seharusnya bertindak untuk dan berpihak pada kepentingan umum, memilih untuk memenangkan kepentingan industri atau bisnis yang sedang diatur. Terjadinya *regulatory capture* menjadikan proses demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang seharusnyaimbang menjadi timpang. Kondisi ini secara jelas telah menggerus demokrasi dengan lahirnya kebijakan yang seringkali lebih berpihak pada kepentingan bisnis daripada kepentingan umum. Keberpihakan pada kepentingan bisnis mewujud dalam berbagai argumentasi, misalnya; percepatan pertumbuhan ekonomi, efisiensi ekonomi, daya tarik investasi hingga kemudahan berusaha. Dengan kata lain, *regulatory capture* terjadi pada bidang dimana terdapat nilai ekonomi yang tinggi (*high risk, high capital and high knowledge*) seperti pada pengelolaan sumber daya alam. Bukti terjadinya *regulatory capture* juga tampak pada fenomena '*revolving door*' dari pebisnis-legislator maupun pejabat-pebisnis yang menguatkan konflik kepentingan.

Peraturan perundang-undangan yang dibentuk melalui proses yang demokratis merupakan sarana negara hukum untuk mewujudkan keadilan. Ketimpangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan indikasi lemahnya demokrasi yang membiarkan kepentingan umum tidak cukup direpresentasikan dalam pengambilan keputusan pemerintahan.

V. Daftar Pustaka

Jurnal

- Borges, Maria Rosa. "Regulation and *Regulatory capture*." *XIV International Colloquium-Papers*, 2017, 1-18.
- Carpenter, David; and David A. Moss. *Preventing Regulatory capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Edited by Daniel; Carpenter and David A. Moss. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Cohen, Jeffrey E. "The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC." *American Journal of Political Science* 30, no. 4 (2018): 689-708.
- Diprose, Rachael, Dave McRae, and Vedi R. Hadiz. "Two Decades of Reformasi in Indonesia: Its Illiberal Turn." *Journal of Contemporary Asia* 49, no. 5 (2019): 691-712. <https://doi.org/10.1080/00472336.2019.1637922>.
- Etzioni, Amitai. "The Capture Theory of Regulations - Revisited." *Society* 46, no. 4 (2009): 319-23. <https://doi.org/10.1007/s12115-009-9228-3>.
- Hadinata, Miftah Faried. "Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala Autocratic Legalism Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022). <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1941>.
- Johnson, Edna Earle Vass. "Agency 'Capture': The 'Revolving Door' Between Regulated Industries and Their Regulating Agencies." *University of Richmond Law Review* 18, no. 1 (1983): 95-119.
- Levine Michael, and Forrence Jennifer L. "Regulatory capture, Public interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis." *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (1990): 167-98.
- Lima, Iana Alves de, and Elize Massard da Fonseca. "Analytical Perspectives in the Study of Regulatory

- Policies." *Revista de Administracao Publica* 55, no. 3 (2021): 625–43. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200453>.
- Mochtar, Zainal Arifin, and Idul Rishan. "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law." *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 29–41. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.
- Mudhoffir, Abdil Mughis, and Rafiqqa Qurrata A'yun. "Doing Business under the Framework of Disorder: Illiberal Legalism in Indonesia." *Third World Quarterly* 42, no. 11 (2021): 2651–68. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1967738>.
- Sahlan, Muhammad, and Muhammad Yunus Ahmad. "Memahami Fenomena Populisme Di Abad Ke-21." *Jurnal Sosiologi Agama Indonesia (JSAI)* 4, no. 1 (2023): 119–39. <https://doi.org/10.22373/jsai.v4i1.2691>.
- Straus, Jacob R. "Executive Branch Service and the 'Revolving Door' in Cabinet Departments: Background and Issues for Congress." *Key Congressional Reports for October 2019. Part I*, 2020, 101–27.
- Suntoro, Agus, and Kania Rahma Nureda. "Omnibus Law: Dominasi Kekuasaan Eksekutif Dalam Pembentukan Legislasi." *Veritas et Justitia* 8, no. 1 (2022): 109–39. <https://doi.org/10.25123/vej.v8i1.4340>.
- Wilt, Michael Patrick. "The Political Economy of Corporate Financial Regulatory Legislation." *The John Marshall Law Review* 49, no. 3 (2016): 679–708. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2709608>.

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Oligarki Dan Totalitarianisme Baru*. Depok: LP3ES, 2022.

- — —. *Omnibus Law, Penyederhanaan Legislasi Dan Kodifikasi Administratif*. 1st ed. Jakarta: Yayasan Komunitas Cendekiawan Hukum Indonesia, 2020.
- “Buku VII Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses Dan Hasil Pembahasan 1999-2002,” 2010.
- Mahfud, Moh. *Politik Hukum Di Indonesia*. Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Poerbopranoto, Koentjoro. *Sistim Pemerintahan Demokrasi*. Jakarta: Eresco, 1978.
- Tuori, Kaarlo. “Legislation Between Politics and Law.” In *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, edited by Luc Wintgens. Oregon: Hart Publishing, 2002.

Internet

- Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan. “Fly Ash Dan Bottom Ash (FABA) Hasil Pembakaran Batubara Wajib Dikelola,” 2021.
<https://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/5864/fly-ash-dan-bottom-ash-faba-hasil-pembakaran-batubara-wajib-dikelola>.
- Primayogha, Egi; Tamara, Seira; Aulia, Yassar. “Siapa Yang Akan Diuntungkan? Bisnis Ekstraktif Dan Energi Terbarukan Di Balik Prabowo-Gibran.” *ICW*, 2024.
- Ramadhana, K, S Tamara, Y Aulia, and M Antikorupsi. “Studi Konflik Kepentingan Anggota Legislatif Terkait Bisnis Sumber Daya Alam.” *Antikorupsi.Org*, 2022, 1-83.
[https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Laporan Hasil Penelitian.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Laporan%20Hasil%20Penelitian.pdf).
- Sugiarto, Eddy Cahyono. “Omnibus Law: Strategi Akselerasi Peningkatan Investasi Dan Indonesia Maju,” 2020.

https://www.setneg.go.id/baca/index/omnibus_law_strategi_akselerasi_peningkatan_investasi_dan_indonesia_maju.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights