



REFORMASI
REGULASI

KAJIAN REFORMASI REGULASI DI INDONESIA:

Pokok Permasalahan dan
Strategi Penanganannya



PSHK
Pusat Studi Hukum dan
Kebijakan Indonesia



Kementerian PPN/
Bappenas



KAJIAN REFORMASI REGULASI DI INDONESIA:

Pokok Permasalahan dan
Strategi Penanganannya



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia



**Kementerian PPN/
Bappenas**

Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya

© 2019

Buku ini diterbitkan atas dukungan dan kerja sama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Tim Penulis

Dr. Diani Sadiawati
M. Nur Sholikin
Fajri Nursyamsi
Gita Putri Damayana
Rizky Argama
Ronald Rofiandri
Antoni Putra
Nuresti Tristya Astarina
Mohamad Iksan Maolana
Yoga Wiandi Akbar
Marsha Destianissa

Desain/Tata Letak :

Basuki Rahmat

Enumerator

Mohamad Sajad
Siti Solihat

Perpustakaan Nasional RI:
Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia:
Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya
15 x 23 cm, xiv, 112 halaman
ISBN: 978-602-70696-9-5
Cetakan pertama, Oktober 2019
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Penerbit

Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK)
Puri Imperium Office Plaza Unit UG 11-12,
Jl.Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan – 12980
Telp. 021-83701809
www.pshk.or.id

Kata Pengantar

Sejak berdiri pada 1998, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) fokus mengusung visi pembentukan hukum yang bertanggung jawab sosial. Sejalan dengan visi itu, sejak 2005, PSHK memberikan pelatihan perancangan peraturan perundang-undangan bagi anggota parlemen terpilih. Menyadari bahwa aktor yang berkepentingan dalam pembentukan regulasi bukan hanya parlemen dan pemerintah, kami memberanikan diri untuk mengelola pelatihan perancangan peraturan dengan partisipan yang lebih luas: mulai dari pengambil kebijakan pusat dan daerah, elemen masyarakat sipil, hingga kalangan swasta.

Dari pengalaman bekerja di bidang pembentukan regulasi, kami melihat terdapat titik-titik penting yang sering kali terlewat dalam tahap-tahap produksi peraturan itu. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan rangkaian yang tidak berdiri sendiri-sendiri pada setiap tahapannya. Oleh karenanya, perlu dilakukan pengamatan yang utuh untuk melihat keterhubungan di antara setiap tahapan sekaligus untuk menemukan titik kelemahan pada setiap

Kajian ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi strategi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan pokok—salah satunya *hiper-regulasi*—dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

tahapan yang berkontribusi pada tidak terimplementasinya regulasi.

Kebutuhan tersebut menemukan momentum yang tepat melalui kerja sama antara PSHK dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Kerja sama yang berlangsung sepanjang 2018 hingga awal 2019 lalu itu dimaksudkan untuk menghasilkan sebuah studi latar belakang atau *background study* mengenai reformasi regulasi. Dokumen teknokratik sebagai hasil studi itulah yang kemudian menjadi bahan masukan dalam proses penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Periode 2019–2024. Bersamaan dengan akan dimulainya periode pemerintahan tahun 2019–2024, kami menerbitkan hasil kajian ini dengan harapan dapat menjangkau kalangan pembaca yang lebih luas.

Hasil dari studi ini mengonfirmasi beberapa perkiraan mengenai situasi lapangan dalam proses perencanaan dan perancangan regulasi yang berada di tataran eksekutif. Misalnya, adanya kebutuhan sinergisitas antara perencanaan peraturan perundang-undangan dan perencanaan kebijakan pembangunan, baik tingkat pusat

maupun daerah. Hal lain, terkonfirmasi pula bahwa ketiadaan prosedur *monitoring* dan evaluasi peraturan serta absennya lembaga khusus yang menangani berbagai aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan turut memberikan kontribusi pada situasi *hiper-regulasi* yang terjadi saat ini.

Data menunjukkan bahwa sepanjang 2000–2015, pemerintah telah menerbitkan 12.471 produk regulasi, dengan kementerian sebagai produsen regulasi terbanyak secara nasional. Di tingkat daerah, pemerintah kabupaten/kota berkontribusi paling besar dalam menghasilkan regulasi. Jumlah itu tentu belum menghitung produk peraturan yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga lain, seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Mahkamah Agung (MA), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan sebagainya. Fenomena tingginya jumlah peraturan atau *hiper-regulasi* itu pada akhirnya menimbulkan potensi tumpang tindih pengaturan, baik secara vertikal maupun horisontal, serta memberi beban yang berat dalam proses harmonisasi peraturan. Pada akhirnya, kajian ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi strategi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan pokok—salah satunya *hiper-regulasi*—dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kami mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Kerajaan Belanda melalui program Indonesia-Netherlands Rule of Law Fund, International Development Law Organization (IDLO), serta Pemerintah Australia melalui program Knowledge Sector Initiative (KSI) atas dukungan selama ini dalam berbagai aktivitas terkait topik reformasi regulasi di Indonesia.

Selain itu, kami juga mengucapkan terima kasih kepada Ibu Dr. Diani Sadiawati S.H., LL.M., Staf Ahli Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Bidang Hubungan Kelembagaan, beserta jajarannya atas kerja sama yang tulus dalam pelaksanaan studi ini. Terakhir, ucapan selamat dan terima kasih juga kami sampaikan kepada Bapak M. Nur Sholikin dan semua yang tergabung dalam Tim Penulis atas kerja kerasnya

dalam penelitian dan penulisan kajian ini.

Kami bersyukur kepada Tuhan Yang Mahakuasa, hasil studi berjudul *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya* ini turut melengkapi gagasan PSHK dalam pembaruan hukum. Semoga upaya kami ini dapat memberi manfaat yang luas bagi masyarakat, khususnya komunitas hukum di Indonesia.

Gita Putri Damayana

Direktur Eksekutif PSHK

Daftar Isi

1	Pendahuluan
2	Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan dengan Regulasi dan Kebijakan Nasional
3	Ketidaksesuaian dengan Materi Muatan

xi	Daftar Bagan dan Tabel
xii	Daftar Singkatan dan Akronim
1	Ringkasan
5	
14	A. Potensi Tumpang Tindih Kewenangan Perencanaan
24	B. Urgensi Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan dengan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan
28	C. Upaya Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan dengan Peraturan Perundang-Undangan
31	A. Definisi dan Pengaturan Materi Muatan
34	B. Praktik Ketidaktaatan Materi Muatan
38	C. Kriteria Materi Muatan yang Kian Longgar
44	D. Perbaikan Menyeluruh untuk Menjaga Kesesuaian Materi Muatan

4

Implementasi Peraturan Perundang- Undangan yang Tidak Efektif

- 47 A. Pemantauan dan Evaluasi dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan
- 52 B. Signifikansi Upaya Pelembagaan Pemantauan dan Evaluasi Regulasi
- 58 C. Inisiatif Praktik Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan
- 61 D. Pelembagaan Pemantauan dan Evaluasi untuk Mendeteksi Peraturan yang Tidak Efektif

5

Simplifikasi Regulasi

- 64 A. Konsistensi Perencanaan dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 68 B. Inisiatif Perbaikan yang Pernah Berjalan
- 72 C. Inisiatif Perbaikan yang Sedang Berjalan
- 77 D. Melanjutkan Upaya Simplifikasi

6

Kelembagaan dalam Reformasi Regulasi

- 80 A. Tuntutan Pembenahan Kelembagaan
- 85 B. Peran Signifikan Lembaga Khusus Peraturan Perundang-Undangan
- 95 C. Solusi Penguatan Kelembagaan

7

Usulan Strategi dan Program

99

103 **Daftar Pustaka**

111 **Tentang PSHK**

Daftar Tabel, Bagan, & Grafik

15	Tabel 1	Perbandingan Perencanaan Pembangunan dengan Perencanaan Legislasi
39	Tabel 2	Perbandingan Pengaturan Materi Muatan
53	Tabel 3	Perbandingan Rumusan Definisi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan antara UU PPP 2004 dan UU PPP 2011
66	Tabel 4	Progsun PP dan Progsun Perpres beserta Realisasinya
69	Tabel 5	5 Inisiatif Pembenahan Regulasi Pasca UU PPP 2004
70	Tabel 6	Inisiatif Pembenahan Regulasi Pasca UU PPP 2011
83	Tabel 7	Peringkat Indonesia dalam Global Competitiveness Index 2018
16	Bagan 1	Alur Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan dengan Perencanaan Legislasi
43	Bagan 2	Penyebab Penyimpangan Materi Muatan
48	Bagan 3	Ilustrasi Penilaian Tata Kelola Regulasi di Indonesia Menurut Penilaian Bank Dunia
65	Bagan 4	Jumlah Regulasi yang Dihasilkan di Tingkat Pusat (Periode 2014–Oktober 2018)
74	Bagan 5	Program Simplifikasi Regulasi Pemerintah 2015–2017
17	Grafik 1	Perbandingan dan irisan jumlah RUU yang diusulkan pemerintah dalam RPJMN 2015–2019 dan dokumen Prolegnas 2015-2019
21	Grafik 2	Rekapitulasi Produk Peraturan Perundang-Undang yang disahkan Periode 2014-2018
65	Grafik 3	Perbandingan Prioritas Tahunan dan Capaian Per Tahun
75	Grafik 4	Agenda Simplifikasi Regulasi Bappenas Periode 2016–2017
93	Grafik 5	Objek Analisis dan Evaluasi BPHN atas Peraturan Perundang-undangan Bidang Tertentu pada 2016, 2017, 2018

Daftar Singkatan & Akronim

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPHN	Badan Pembinaan Hukum Nasional
CBA	<i>Cost and Benefit Analysis</i>
CSIS	<i>Centre for Strategic and International Studies</i>
DIM	Daftar Inventarisasi Masalah
DKI	Daerah Khusus Ibukota
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
EODB	<i>Ease of Doing Business</i>
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i>
Kanwil	Kantor Wilayah
Kemdikbud	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemendes PDTT	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
Kemenkes	Kementerian Kesehatan

Kemenkeu	Kementerian Keuangan
Kemenkumham	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
KemenPUPR	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
KKB	Koalisi Kebebasan Berserikat
MA	Mahkamah Agung
Mendagri	Menteri Dalam Negeri
Menkumham	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia
MenPUPR	Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
MK	Mahkamah Konstitusi
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
Ormas	Organisasi Kemasyarakatan
Perda	Peraturan Daerah
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permenkumham	Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia
Perppu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perpres	Peraturan Presiden
PERSI	Perhimpunan Rumah Sakit Seluruh Indonesia
PP	Peraturan Pemerintah
PPPSRS	Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun
Progsun Perpres	Program Penyusunan Peraturan Presiden
Progsun PP	Program Penyusunan Peraturan Pemerintah
Prolegnas	Program Legislasi Nasional
Propem Perda	Program Pembentukan Peraturan Daerah

PSHK	Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia
Raperda	Rancangan Peraturan Daerah
Renja K/L	Rencana Kerja Kementerian/Lembaga
Renja SKPD	Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah
Renstra K/L	Rencana Strategis Kementerian/Lembaga
Renstra SKPD	Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah
RIA	<i>Regulatory Impact Assessment</i>
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPerpres	Rancangan Peraturan Presiden
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPD	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RPJPN	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
RPP	Rancangan Peraturan Pemerintah
RUU	Rancangan Undang-Undang
UMKM	Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
UPH-IEALP	Universitas Pelita Harapan <i>Institute of Economic Analysis of Law Policy</i>
UU	Undang-Undang
UU PPP	Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
UU SPPN	Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
UUD 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ringkasan

Peraturan perundang-undangan merupakan elemen penting dalam negara hukum untuk menjalankan upaya pencapaian tujuan nasional. Dalam konteks pembangunan, peraturan perundang-undangan juga menjadi sarana untuk mendukung perwujudan tujuan pembangunan. Kedudukannya memberikan legitimasi dan legalitas bagi tindakan-tindakan pemerintah dalam kerangka pelaksanaan pembangunan. Peran itu dapat dicapai dengan prasyarat bahwa peraturan perundang-undangan berada dalam suatu sistem yang baik dan dapat menghasilkan produk yang berkualitas. Kegagalan menciptakan sistem peraturan perundang-undangan yang baik akan berakibat pada kondisi sebaliknya, yaitu peraturan perundang-undangan menjadi kendala utama dalam pelaksanaan pembangunan. Kondisi itu yang kini terjadi di Indonesia. Permasalahan terkait sistem perundang-undangan sering menjadi penghambat dalam berbagai aspek interaksi sistem bernegara dan bermasyarakat.

Pemerintah perlu menerapkan kebijakan yang memastikan proses perbaikan sistem peraturan perundang-undangan berjalan secara sistematis dan berkelanjutan.

Kajian ini menemukan sejumlah permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Temuan tersebut mengonfirmasi salah satu gejala yang sudah diyakini oleh berbagai pihak mengenai kelemahan dalam sistem peraturan perundang-undangan, yaitu tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Selain itu, perkembangan hingga saat ini menunjukkan adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan "*hiper-regulasi*". Selanjutnya, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Hal ini diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Berbagai upaya telah ditempuh oleh pemerintah dalam memperbaiki sistem peraturan perundang-undangan. Kebijakan pengetatan perencanaan dan upaya perampingan peraturan perundang-undangan telah dilakukan. Namun, kebijakan tersebut belum berdampak signifikan terhadap

permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan. Selain itu, upaya perbaikan yang dilakukan masih dilakukan berdasarkan komitmen pemerintahan yang berisiko pada ketidaksinambungan proses perbaikan. Oleh karena itu, pemerintah perlu menerapkan kebijakan yang memastikan proses perbaikan sistem peraturan perundang-undangan berjalan secara sistematis dan berkelanjutan. Strategi perbaikan dalam sistem peraturan perundang-undangan perlu mendapatkan jaminan dengan diatur dalam undang-undang. Hal ini dapat dilakukan dengan merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, program-program yang bertujuan meningkatkan kualitas sistem peraturan perundang-undangan juga perlu dimasukkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2020–2024.

Kajian ini menghasilkan rekomendasi berupa sejumlah strategi untuk mengatasi permasalahan dalam sistem peraturan perundang-undangan. Strategi itu meliputi: *pertama*, sinkronisasi sistem perencanaan melalui integrasi sistem perencanaan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun daerah; *kedua*, pengendalian proses pembentukan peraturan perundang-undangan melalui harmonisasi dan sinkronisasi yang lebih ketat; *ketiga*, optimalisasi perencanaan legislasi yang lebih terukur dan relevan dengan kebutuhan; *keempat*, pelembagaan fungsi pemantauan dan evaluasi dalam sistem peraturan perundang-undangan; dan *kelima*, pengintegrasian fungsi dalam sistem peraturan perundang-undangan melalui penataan kelembagaan dan penguatan sistem. Tiap-tiap strategi tersebut dirumuskan ke dalam sejumlah program yang dipaparkan pada bagian akhir kajian ini.

Laporan ini terdiri atas tujuh bagian, diawali dengan bagian pendahuluan yang menjelaskan tentang latar belakang dan proses penyusunan kajian. Kemudian, lima bagian berikutnya masing-masing menjelaskan permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan. Pemaparannya diawali dengan gambaran situasi,

analisis, dan solusi atau arah perubahan ke depan. Selanjutnya, pada bagian akhir kajian disampaikan sejumlah usulan strategi dan program untuk memperbaiki kualitas sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

1

Pendahuluan

Regulasi yang tidak efektif dalam jumlah yang banyak akan menimbulkan pengaruh negatif bagi eksistensi negara hukum. Dalam situasi seperti ini, masyarakat dapat mengambil jarak dengan hukum

Sistem perundang-undangan yang baik perlu dibangun sebagai penopang prinsip negara hukum. Kualitas terjaminnya prinsip negara hukum sangat dipengaruhi oleh kondisi regulasi di Indonesia. Regulasi yang tidak efektif dalam jumlah yang banyak akan menimbulkan pengaruh negatif bagi eksistensi negara hukum tersebut. Dalam situasi seperti ini, masyarakat dapat mengambil jarak dengan hukum. Tingkat kepercayaan dan ketergantungan masyarakat terhadap hukum juga akan mengalami penurunan. Padahal, sistem hukum dan tata pemerintahan Indonesia menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen penting dalam menjalankan sistem bernegara dan bermasyarakat.

Namun, sampai dengan saat ini permasalahan peraturan perundang-undangan masih menjadi salah satu permasalahan yang belum tuntas diselesaikan, baik peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Permasalahan itu diakui oleh pemerintah saat ini. Presiden Joko Widodo, pada Maret 2016, menyatakan komitmennya untuk menyederhanakan regulasi. Banyaknya regulasi tersebut menyebabkan pemerintah tidak leluasa bergerak.¹

¹ ESDM, Buat Pemerintah Tidak Leluasa, Presiden Jokowi Minta Aturan-Aturan Disederhanakan, 23 Maret 2016, (<https://migas.esdm.go.id/post/read/buat-pemerintah-tidak-leluasa.-presiden-jokowi-minta-aturan-aturan-disederhanakan>), diakses 21 Maret 2018

Persoalan tentang kualitas dan kuantitas regulasi di Indonesia sudah seringkali menjadi sorotan dari berbagai pihak baik nasional maupun internasional. Pada 2012, The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) menerbitkan Laporan Kajian mengenai Reformasi Regulasi Indonesia. Salah satu temuan dalam kajian itu adalah tidak adanya pendekatan menyeluruh dalam pembenahan peraturan perundang-undangan di Indonesia. "*Indonesia does not, however, have an explicit 'whole-of-government' policy to ensure quality in regulation and regulatory management*".² Beberapa indikasi permasalahan regulasi memiliki kesamaan dengan permasalahan yang diungkapkan oleh Presiden Joko Widodo.

Sejumlah langkah untuk menyelesaikan persoalan tersebut telah dilakukan oleh pemerintahan saat ini. Laporan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo yang diterbitkan pada Oktober 2017, salah satunya menyebutkan capaian Paket Kebijakan Ekonomi I–XV terhadap sejumlah regulasi. Laporan itu menunjukkan terdapat 9 regulasi dicabut, 31 regulasi direvisi, 49 regulasi dibentuk, 35 regulasi digabung dan 89 regulasi mencabut peraturan lama.³

Sebelumnya, pada Oktober 2016, Pemerintahan Joko Widodo juga mengeluarkan paket kebijakan revitalisasi hukum. Tiga program direncanakan dalam kebijakan itu: *pertama*, penataan regulasi; *kedua*, pembenahan kelembagaan; dan *ketiga*, pembangunan budaya hukum. Terkait program penataan regulasi, terdapat tiga subprogram yang akan dijalankan, yaitu penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan, revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan, dan penataan pangkalan data (*database*) peraturan perundang-undangan.

Sejumlah langkah tersebut menunjukkan komitmen pemerintah saat ini dalam menata kembali regulasi di Indonesia, walaupun pendekatannya

² OECD, *Reviews of Regulatory Reform, Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD, 2012. Hal. 19.

³ Presiden RI, *Laporan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla*, (http://presidenri.go.id/wp-content/uploads/2017/10/FINAL_LAPORAN-3-TAHUN.pdf), diakses 21 Maret 2018.

masih terbatas pada regulasi yang berhubungan dengan sektor perekonomian dan investasi. Berbagai upaya penataan yang dilakukan oleh pemerintah perlu dilakukan secara sistematis dengan menyoar pada perbaikan sistem secara menyeluruh. Selain itu, upaya penataan sistem perundang-undangan perlu menjadi program prioritas berkesinambungan yang terus dilakukan oleh pemerintah, mengingat pengaruhnya yang besar terhadap aspek lain dalam pembangunan.

Pada 2015, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) meluncurkan dokumen Strategi Nasional Reformasi Regulasi yang memuat strategi untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dari regulasi yang masih berlaku saat ini (*existing regulation*) maupun yang akan datang (*future regulation*). Langkah untuk mengatasi permasalahan *existing regulation* adalah melalui simplifikasi regulasi berupa pemangkasan produk peraturan perundang-undangan. Sementara upaya terhadap kondisi *future regulation* dilakukan melalui empat kebijakan utama: (i) Simplifikasi Regulasi; (ii) Rekonseptualisasi Tata Cara Pembentukan Regulasi; (iii) Restrukturisasi Kelembagaan Pembentuk Regulasi; dan (iv) Penguatan Sumber Daya Manusia Perencana Kebijakan dan Perancang Peraturan Perundang-Undangan.⁴

Berbagai inisiatif pelaksanaan simplifikasi regulasi telah dilakukan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pada 2015–2017, Bappenas dalam melakukan agenda Simplifikasi Regulasi berfokus pada empat bidang, yaitu perizinan, investasi, tata niaga ekspor dan impor, serta kemudahan berusaha. Simplifikasi regulasi tahun 2017 melibatkan 22 kementerian/ lembaga yang dipilih berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Badan Koordinasi Pelayanan Modal.

Pada pelaksanaan simplifikasi regulasi tahun 2017, fokus regulasi

⁴ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib* (Jakarta: Bappenas, 2015), hlm. 37.

yang dipilih adalah peraturan menteri, peraturan direktur jenderal, atau peraturan lain yang setingkat. Bidang perizinan, investasi, tata niaga ekspor dan impor, serta kemudahan berusaha dipilih karena keempat bidang tersebut memiliki pengaruh pada pertumbuhan ekonomi nasional yang salah satunya diindikasikan dengan peringkat Ease of Doing Business (EODB) Indonesia.

Pada 2018, Bappenas meneruskan komitmennya dalam melakukan agenda simplifikasi regulasi. Dalam pelaksanaan agenda itu, Bappenas bekerja sama dengan Universitas Pelita Harapan Institute of Economic Analysis of Law Policy (UPH-IEALP) untuk melakukan agenda simplifikasi regulasi dengan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dalam bidang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Secara umum, agenda itu berhasil mengidentifikasi dan menganalisis sebanyak 47 regulasi terkait UMKM dari 16 kementerian/lembaga. Adapun untuk regulasi yang sudah selesai dianalisis secara lengkap (kualitatif, kuantitatif, dan monetisasi) terdapat 28 regulasi, sementara 19 regulasi masih dalam tahap kualitatif.⁵

Untuk tingkat daerah, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan

Langkah untuk mengatasi permasalahan *existing regulation* adalah melalui simplifikasi regulasi berupa pemangkasan produk peraturan perundang-undangan

⁵ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Laporan Pelaksanaan Simplifikasi/Pemangkasan Regulasi Tahun 2015, 2016, 2017, Policy Paper Simplifikasi Regulasi Dalam Rangka Mendukung Pencapaian Sasaran RKP 2018 Bidang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah* (Jakarta: Bappenas, 2018)(data diolah)

Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah yang Menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi menginstruksikan seluruh gubernur dan bupati/walikota untuk melakukan simplifikasi regulasi di bidang birokrasi, perizinan, dan investasi. Hasilnya, terdapat pembatalan sebanyak 3.143 regulasi yang terdiri atas Peraturan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri serta Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah.⁶

Dalam mewujudkan regulasi yang berkualitas, sederhana, dan tertib, upaya simplifikasi regulasi dilakukan dengan terus mendorong kementerian/lembaga dan pemerintah daerah agar melakukan *self-assessment* dengan menginventarisasi, mengidentifikasi, dan kemudian melakukan revisi, pencabutan, maupun pembentukan regulasi baru. Upaya *peer-assessment* juga dilakukan dengan melibatkan pemangku kepentingan terkait. Di sisi hulu, Bappenas mendorong adanya sinergi kebijakan dan regulasi dengan mengarahkan proses perencanaan pembentukan regulasi sesuai kebutuhan pembangunan.

Sebagai bagian dari upaya mendorong kesinambungan pembaruan sistem perundang-undangan atau reformasi regulasi, perlu mengintegrasikan perencanaan reformasi regulasi ke dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional. Selain itu, perlu upaya untuk mendorong penggunaan pendekatan *evidence-based policy* dalam penyusunan regulasi untuk mendukung Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Untuk mencapai tahapan pengintegrasian reformasi regulasi ke dalam perencanaan pembangunan nasional, terlebih dulu perlu dilakukan kajian mendalam terhadap perkembangan konteks reformasi regulasi saat ini.

Sehubungan dengan hal tersebut, Bappenas bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menyusun Kajian *Background Study* Reformasi Regulasi. Hasil kajian *Background Study* itu menjadi masukan bagi penyiapan rancangan RPJMN 2020–2024

⁶ <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>, diakses pada Selasa, 29 Januari 2019.

yang kemudian diintegrasikan dengan visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Pasca-terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden periode 2019–2024 dan telah diadopsinya *Background Study* itu dalam proses penyusunan RPJMN 2020–2024, PSHK berinisiatif untuk mempublikasikan hasil kajian ini agar gagasan dan pengetahuan yang telah diproduksi dapat menjangkau kalangan pembaca yang lebih luas.

Proses penyusunan kajian ini dilakukan melalui serangkaian pertemuan dengan melibatkan pakar dan pemangku kepentingan baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam rangka pengumpulan data dan informasi, Tim Peneliti melakukan tiga kali pertemuan dengan pakar perundang-undangan dan otonomi daerah, yaitu Dr. Wicipto Setiadi, Prof. Bagir Manan, dan Dr. I Made Suwandi.

Setelah itu, Tim Peneliti mengadakan tiga seri diskusi yang melibatkan beragam pihak dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Diskusi pertama dilakukan dengan mengundang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Diskusi kedua dilakukan bersama Kemenkumham, Kemendagri, Kementerian Kesehatan (Kemenkes), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud), serta Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KemenPUPR). Terakhir, diskusi ketiga dilakukan dengan mengundang perwakilan Biro Hukum dan Kantor Wilayah (Kanwil) Kemenkumham Provinsi Aceh, Sumatera Barat, Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan Maluku.

2

Sinkronisasi Peraturan Perundang- Undangan dengan Regulasi dan Kebijakan Nasional

A. Potensi Tumpang Tindih Kewenangan Perencanaan

Di Indonesia terdapat dua dokumen yang terkait dengan perencanaan pembangunan dan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dokumen perencanaan pembangunan terdiri atas dokumen pembangunan nasional dan dokumen perencanaan pembangunan daerah yang kedudukannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).

Pada tingkat nasional, dokumen perencanaan pembangunan mencakup Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L). Sementara pada tingkat daerah, dokumen perencanaan pembangunan mencakup Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RKJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), dan Renja SKPD.

Demikian pula halnya dokumen perencanaan legislasi, terdiri atas dokumen perencanaan legislasi di tingkat nasional dan tingkat daerah, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah). Pada tingkat pusat, dokumen perencanaan legislasi terdiri atas Program Legislasi Nasional (Prolegnas), Program Prioritas Tahunan, Program Penyusunan Peraturan Pemerintah (Progsun PP), Program Penyusunan Peraturan Presiden (Progsun Perpres), dan Perencanaan Peraturan Perundang-undangan K/L. Sementara itu, dokumen perencanaan legislasi pada tingkat daerah terdiri atas Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propem Perda) Tingkat Provinsi dan Tingkat Kabupaten/Kota.

Secara rinci, perbandingan dokumen perencanaan pembangunan dan dokumen perencanaan legislasi yang berlaku saat ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1
Perbandingan Perencanaan Pembangunan dengan Perencanaan Legislasi

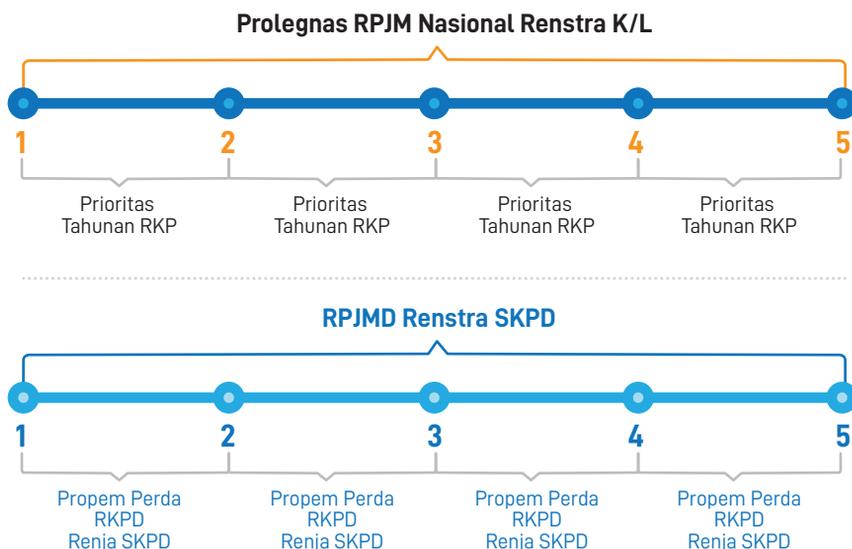
Tingkat Perencanaan	Dokumen Perencanaan Pembangunan	Dokumen Perencanaan Legislasi
Perencanaan Pusat/ Nasional	<ul style="list-style-type: none"> • RPJPN (Pasal 3 ayat (3) UU No. 25/2004) • RPJMN (Pasal 3 ayat (3) UU No. 25/2004) • Renstra K/L (Pasal 6 ayat (1) UU No. 25/2004) • RKP (Pasal 3 ayat (3) UU No. 25/2004) • Renja K/L (Pasal 6 ayat (2) UU No. 25/2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prolegnas (Pasal 16 UU No. 12/2011) • Program Prioritas Tahunan (Pasal 20 ayat (5) UU No. 12/2011) • Program Penyusunan Peraturan Pemerintah (Pasal 24 UU No. 12/2011) • Program Penyusunan Peraturan Presiden (Pasal 30 UU No. 12/2011) • Perencanaan Peraturan Perundang-undangan K/L (Pasal 42 UU No. 12/2011)
Perencanaan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • RPJPD (Pasal 5 ayat (1) UU No. 25/2004) • RPJMD (Pasal 5 ayat (2) UU No. 25/2004) • Renstra SKPD (Pasal 7 UU No. 25/2004) • RKPD (Pasal 5 ayat (3) UU No. 25/2004) • Renja SKPD (Pasal 7 ayat (2) UU No. 25/2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Propem Perda Provinsi (Pasal 97 UU 23/2014 dan Pasal 32 UU No. 12/2011) • Propem Perda Kab/Kota (Pasal 39 UU No. 12/2011 dan Pasal 150 UU No. 23/2014)

Sumber: PSHK (diolah dari peraturan perundang-undangan)

Perencanaan pembangunan dan perencanaan legislasi yang tergambar dalam tabel tersebut menunjukkan adanya dua sistem perencanaan instrumen pembangunan yang sebenarnya saling terkait. Perencanaan

pembangunan dalam pelaksanaannya akan memerlukan dukungan kerangka regulasi, sedangkan di sisi lain perencanaan regulasi atau legislasi juga memerlukan arah agar sesuai dengan pencapaian tujuan nasional melalui pembangunan. Namun, pemisahan skema itu dapat mengakibatkan perencanaan pembangunan dan perencanaan legislasi berjalan sendiri-sendiri sehingga tidak sinkron dan tidak harmonis. Kondisi itu menyebabkan terjadinya pemborosan regulasi di mana tiap-tiap proses perencanaan tersebut menyusun regulasi berdasarkan pada kebutuhan perencanaan pembangunan dan perencanaan legislasi. Persoalan ini akan bertambah rumit dengan adanya tumpang tindih pengaturan di antara regulasi-regulasi yang dibentuk tersebut. Pada situasi seperti ini, proses pembangunan berpotensi terhambat karena kebijakan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang direncanakan maupun yang dibentuk.

Bagan 1 Alur Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan dengan Perencanaan Legislasi

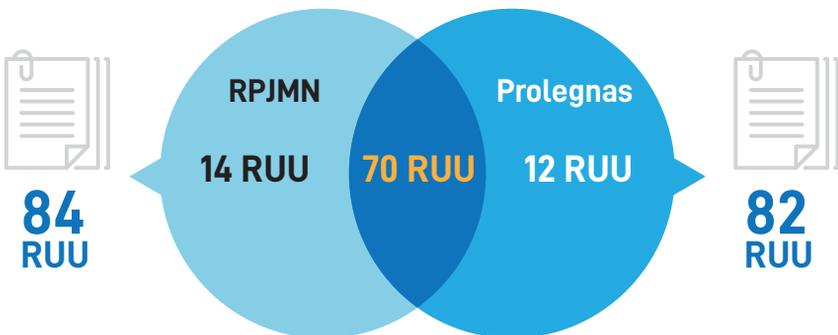


Sumber: PSHK (diolah dari peraturan perundang-undangan)

Ketidaksinkronan perencanaan pembangunan dengan perencanaan legislasi tergambar dalam dokumen perencanaan pembangunan dan dokumen perencanaan legislasi periode 2015–2019. Dari 70 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang tercantum dalam usulan RPJMN 2015–2019 dan Prolegnas 2015–2019, hanya 3 RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang, Ketiganya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Di luar 70 RUU tersebut, terdapat 12 RUU yang diusulkan oleh pemerintah dalam Prolegnas yang berada di luar kerangka perencanaan pembangunan nasional, dan sebaliknya, terdapat 14 RUU yang masuk dalam RPJMN tetapi tidak masuk ke dalam Prolegnas. Gambaran ketidaksinkronan usulan RUU yang diajukan pemerintah tersebut menjadi cermin tidak sejalannya perencanaan pembangunan dengan perencanaan legislasi selama ini.

Grafik 1
Perbandingan dan irisan jumlah RUU yang diusulkan pemerintah dalam RPJMN 2015–2019 dan dokumen Prolegnas 2015-2019



Sumber: Bappenas (diolah dari RPJMN dan Prolegnas 2015-2019)

Tidak terintegrasinya lembaga yang menyusun perencanaan pembangunan dengan perencanaan legislasi menimbulkan inefisiensi terhadap biaya maupun prosedur yang harus ditempuh.

Dualisme perencanaan juga dapat dilihat dari sisi lembaga yang mengelola perencanaan pembangunan tersebut. Perencanaan pembangunan dikoordinasikan oleh Bappenas, sementara perencanaan legislasi, termasuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang pada sisi eksekutif, dikoordinasikan oleh Kemenkumham melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Tidak terintegrasinya lembaga yang menyusun perencanaan pembangunan dengan perencanaan legislasi tersebut menimbulkan inefisiensi terhadap biaya maupun prosedur yang harus ditempuh. Secara rinci, kedua proses perencanaan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

Proses penyusunan perencanaan legislasi dilakukan bersamaan dengan penyusunan perencanaan pembangunan nasional jangka menengah. Hal itu diatur dalam Pasal 11 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 87 Tahun 2014) yang secara lengkap menyatakan:

Penyusunan rancangan awal Prolegnas jangka menengah dilakukan secara paralel dengan penyusunan rancangan awal rencana pembangunan jangka menengah nasional.

Setelah Prolegnas selesai disusun, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) akan menyerahkan Prolegnas

kepada Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas untuk dimasukkan ke dalam RPJMN. Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Perpres No. 87 Tahun 2014 yang berbunyi:

Menteri menyampaikan rancangan Prolegnas jangka menengah kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri untuk disepakati dan dituangkan ke dalam Prolegnas jangka menengah sebagai prioritas kerangka regulasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

Ketentuan tersebut mengatur koordinasi antarkementerian untuk melakukan sinkronisasi penyusunan Prolegnas dengan RPJMN. Namun, ketentuan itu memiliki titik lemah dalam hal memastikan bahwa penyusunan Prolegnas telah sesuai dengan kebutuhan dalam rangka mendukung pelaksanaan perencanaan pembangunan akibat adanya dua lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan suatu perencanaan yang seharusnya terintegrasi. Hal itu terlihat dari kewenangan Menkumham dalam menyusun Prolegnas dengan kewenangan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dalam menyusun RPJMN. Proses birokrasi ini masih ditambah dengan pelibatan Kemendagri, Sekretariat Negara (Setneg), dan Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Proses ini dapat menambah panjang jalur birokrasi dengan membuka ruang kesepakatan yang berpotensi mengulang proses yang telah dilalui.

Proses penyusunan yang diatur dalam Perpres tersebut merupakan tindak lanjut pengaturan dari UU PPP yang mengatur bahwa perencanaan legislasi melalui Prolegnas harus berdasarkan pada beberapa kriteria. Pasal 18 UU PPP mengatur sebagai berikut:

Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang

didasarkan atas:

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. perintah Undang-Undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Salah satu yang diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014 adalah penyusunan Prolegnas didasarkan pada sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka panjang nasional, dan rencana pembangunan jangka menengah. Kelemahan dalam mengatur teknis dari ketentuan ini adalah penyebaran kewenangan yang berbeda antara perencanaan pembangunan dengan perencanaan legislasi yang menuntut adanya jalur birokrasi yang semakin panjang dan risiko tidak sinkronnya perencanaan pembangunan dengan perencanaan legislasi.

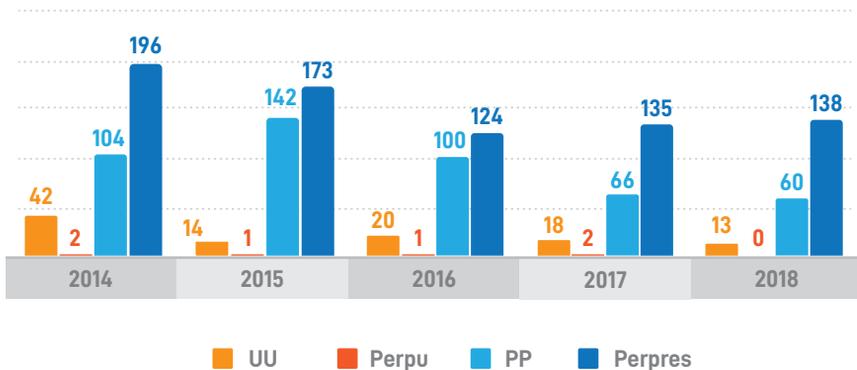
Persoalan serupa juga ditemukan pada perencanaan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dalam hal ini pada Progsun PP dan Progsun Perpres. Sama halnya dengan yang terjadi di level undang-undang, dualisme lembaga juga terjadi antara Kemenkumham sebagai penanggung jawab penyusunan Progsun PP dan Progsun Perpres dengan Bappenas yang bertanggung jawab menyusun RKP.

Potensi tidak sinkronnya dua skema tersebut juga terlihat dalam kerangka waktu penyusunan dokumen perencanaannya. Bappenas mulai menyusun RKP sejak bulan November dua tahun sebelum tahun pelaksanaan (T-2). Periode itu jauh mendahului jadwal bagi Kemenkumham untuk menyusun Progsun PP dan Progsun Perpres,

yaitu pada akhir tahun sebelum tahun pelaksanaan (T-1). Baik RKP maupun Progsun PP dan Progsun Perpres kemudian ditetapkan pada tahun pelaksanaan (tahun T).⁷ Rentang waktu yang berbeda itu dapat menimbulkan perbedaan kebutuhan antara perencanaan pembangunan dan perencanaan regulasi. Kondisi yang melatarbelakangi kedua dokumen perencanaan itu dapat mengalami perubahan signifikan. Hal itu menyebabkan tidak bertemunya kebutuhan regulasi dengan prioritas pembangunan nasional.⁸

Terkait perencanaan regulasi di tingkat pusat, meskipun jumlah produk regulasi yang diundangkan terbilang besar, tetapi data periode 2014–2018 menunjukkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, mengalami tren penurunan jumlah, sebagaimana digambarkan dalam grafik di bawah ini.

Grafik 2
Rekapitulasi Produk Peraturan Perundang-Undangan yang disahkan Periode 2014-2018



Sumber: PSHK (diolah dari www.peraturan.go.id)

⁷ Hendra Prabandani, *Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden di Indonesia*, Jurnal Hukum Vol 1 No. 1 (2018). Hal. 96-97.

⁸ *Ibid*

Kebutuhan sinkronisasi penyusunan perencanaan pembangunan dengan perencanaan legislasi tidak hanya pada tingkat pusat, tetapi juga pada tingkat daerah serta termasuk pula sinkronisasi perencanaan peraturan perundang-undangan antara tingkat pusat dan daerah. Persoalan itu juga masih sering muncul dalam sistem pembangunan dan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, pada pertengahan 2016, pemerintah membatalkan 3.143 peraturan daerah (perda) yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, memperpanjang jalur birokrasi, serta menghambat investasi dan kemudahan berusaha.⁹ Banyaknya peraturan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan bertentangan dengan kebijakan nasional menjadi kendala dalam mendorong percepatan pembangunan.

Pembatalan perda dalam jumlah besar tersebut bukan yang pertama kali dilakukan pemerintah. Penelitian yang dilakukan PSHK pada 2011 menunjukkan, pemerintah telah membatalkan 1.691 perda selama kurun waktu 2004–2009. Dari jumlah tersebut, sebanyak 1.066 atau 63% perda mengatur retribusi daerah, 224 atau 13% perda mengatur pajak daerah, dan sisanya sebanyak 179 atau 11% perda mengatur perizinan.¹⁰ Ketiga kategori perda yang dibatalkan itu dinilai menghambat iklim investasi di daerah.

Berulangnya kejadian pembatalan sejumlah besar perda oleh pemerintah menunjukkan adanya permasalahan sinkronisasi kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan perencanaan pembangunan dan perencanaan peraturan perundang-undangan, mulai dari tahap perencanaan hingga pengesahan. Pada tahap perencanaan perda, tidak tampak adanya prosedur untuk memastikan sinkronisasi dengan kebijakan di tingkat

⁹ Kemendagri resmi umumkan 3143 perda yang dibatalkan, setkab.go.id, 21 Juni 2016 (<http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>), diakses 13 Januari 2019.

¹⁰ M Nur Sholikin, et al. *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011. Hal. 38-39.

pusat, baik dalam perencanaan pembangunan maupun perencanaan peraturan perundang-undangan. Perencanaan tiap-tiap instrumen itu terjadi secara terpisah atau sendiri-sendiri. Hal itu diperumit dengan tersebarnya kewenangan terkait daerah dalam perencanaan pembangunan, pembinaan otonomi daerah, dan fasilitasi pembentukan perda antara Bappenas, Kemendagri, dan Kemenkumham.

Dalam hal pengawasan hasil, sistem saat ini memberi tantangan baru bagi pemerintah dalam menjaga sinkronisasi kebijakan pembangunan dan peraturan perundang-undangan antara pusat dan daerah. Pada Juni 2017, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan inkonstitusional kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan gubernur dalam membatalkan perda provinsi dan perda kabupaten/kota.

Putusan tersebut menjadikan pembatalan perda yang dilakukan oleh pemerintah pada Juni 2016 sebagai pembatalan perda terakhir dalam jumlah yang besar. Pencabutan kewenangan pembatalan itu menimbulkan permasalahan mengenai bagaimana selanjutnya menjaga sinkronisasi peraturan di daerah dengan kebijakan di tingkat nasional. Satu-satunya peluang adalah melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan atau *judicial review* di Mahkamah Agung (MA). Namun, mekanisme itu tidak sepenuhnya dapat menjadi tumpuan bagi upaya kontrol untuk mensinkronkan kebijakan daerah dengan kebijakan pusat melalui instrumen peraturan perundang-undangan. Sebabnya, proses pemeriksaan *judicial review* di MA bersifat tertutup dan tidak melibatkan para pihak layaknya pemeriksaan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK).

B. Urgensi Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan dengan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menentukan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Ini bermakna bahwa segala aspek kehidupan bernegara dan bermasyarakat harus berdasarkan norma dalam peraturan perundang-undangan. Negara hukum harus mampu menjaga dan mendorong pencapaian tujuan negara atau tujuan nasional yang secara umum digariskan dalam pembukaan UUD 1945, meliputi: memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Negara hukum harus mampu mendorong dan mengarahkan segala upaya dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat untuk mencapai tujuan tersebut.

Salah satu penopang negara hukum adalah sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini menjadi dasar utama bagi pemerintah dan masyarakat bekerja untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan harus mampu menciptakan kondisi yang mendukung pencapaian kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan harus menyejahterakan kehidupan bersama. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan harus berada dalam sistem yang baik dan berkualitas.

Dengan demikian, antara (sistem) hukum dan kesejahteraan memang terdapat hubungan yang langsung, karena perbaikan “nasib” atau kesejahteraan rakyat (masyarakat) bangsa dan negara merupakan tujuan setiap pembentukan bangsa dan negara, sementara sistem hukum dapat dikatakan menentukan cara bagaimana kehidupan berbangsa dan bernegara itu dikelola dan diatur.¹¹

¹¹ Sunaryati Hartono, *Hukum Yang Mensejahterakan*, Makalah disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 November 2011 di Jakarta.

Hubungan yang sangat erat antara peraturan perundang-undangan dengan pencapaian tujuan nasional ini menuntut adanya sistem peraturan perundang-undangan yang baik. Kualitas peraturan perundang-undangan dan sistem yang baik akan mendukung pelaksanaan pembangunan nasional sebagaimana yang termuat dalam salah satu laporan OECD terkait reformasi regulasi di Indonesia: *"Regulatory quality and coherence, supported by the use of good regulatory practice, is essential to effectively deliver better economic and social outcomes."*¹²

Sebaliknya, apabila kualitas sistem dan peraturan perundang-undangannya tidak baik, maka akan menjadi penghambat dan beban bagi upaya pencapaian tujuan nasional. Bappenas dalam salah satu kajiannya menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan yang tidak berkualitas memiliki sejumlah konsekuensi dari aspek sosial ekonomi sebagai berikut:¹³

a) Kinerja penyelenggaraan negara menjadi kurang optimal

Kinerja penyelenggaraan negara yang kurang optimal bukan semata-mata diakibatkan karena kapabilitas sumber daya manusia, atau minimnya infrastruktur, tetapi juga karena peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar operasionalnya belum mendukung pencapaian kinerja dengan baik.

b) Rasa aman dalam bekerja

Bagi aparatur pemerintah, mengimplementasikan peraturan perundang-undangan dengan kuantitas yang banyak dan dengan kualitas yang kurang baik (konflik, inkonsisten, multitafsir, dan tidak operasional) meningkatkan risiko dalam bekerja. Dalam sistem peraturan perundang-undangan

¹² OECD, Regulatory Reform: Enhancing Regulatory Quality and Coherence Through Good Regulatory Practice, Indonesia Policy Brief, March 2015. (<https://www.oecd.org/policy-briefs/indonesia-regulatory%20reform.pdf>)

¹³ Bappenas, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, 2011. Hal. 2-3.

yang diwarnai konflik, inkonsisten, dan multitafsir, untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang satu berarti dimungkinkan melanggar peraturan perundang-undangan yang lain. Semakin banyak konflik peraturan perundang-undangan yang dihadapi, semakin banyak pula kemungkinan pelanggaran yang dilakukan serta semakin tinggi risiko yang dihadapi. Meningkatnya risiko seperti ini tidak memberikan rasa aman dalam bekerja.

c) Masyarakat membayar lebih daripada yang seharusnya

Dalam berbagai bidang, peraturan perundang-undangan menjadi dasar hukum dari berbagai jenis pungutan resmi yang dilakukan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. Namun, banyak dari peraturan perundang-undangan terkait pungutan yang sesungguhnya tidak memiliki landasan kuat atau sebenarnya sudah tidak diperlukan lagi tetapi masih berlaku dan belum dicabut sehingga masyarakat membayar pungutan secara berlebihan tanpa ada manfaat yang dapat diambil. Peraturan perundang-undangan yang demikian hanya memberikan beban yang berlebihan kepada masyarakat.

d) Inefisiensi anggaran: biaya investasi, implementasi, dan penegakan hukum

Kuantitas peraturan perundang-undangan yang berlebihan merupakan beban bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD), baik pada saat pembentukan, implementasi, maupun penegakannya. Inefisiensi terjadi ketika peraturan perundang-undangan yang dioperasionalkan ternyata tidak memberi manfaat bagi masyarakat luas karena alasan tertentu, misalnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, duplikasi, atau tidak operasional.

e) Menurunnya minat investasi, terutama *Foreign Direct Investment* (FDI)

Kuantitas peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak dan kualitas peraturan perundang-undangan yang kurang baik mengakibatkan tiadanya kepastian hukum. Bagi investor, tiadanya kepastian hukum merupakan hambatan besar karena investor tidak memperoleh jaminan atas investasi yang dilakukannya. Akibatnya, investor lebih menahan diri untuk melakukan investasi atau mengalihkan investasinya di negara lain yang lebih mampu memberikan kepastian hukum dan jaminan atas investasinya.

f) Hilangnya kesempatan dan lapangan kerja

Kuantitas peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak dan kualitas peraturan perundang-undangan yang kurang baik mengakibatkan para investor kurang berminat untuk menanamkan investasinya. Rendahnya investasi yang merupakan penggerak aktivitas perekonomian ini pada saatnya mengakibatkan hilangnya kesempatan dan lapangan kerja terutama tenaga kerja lokal.

g) Hilangnya kesempatan untuk melakukan program

pembangunan lain, seperti pengentasan masyarakat dari kemiskinan, peningkatan kualitas kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

h) Dengan hilangnya kesempatan dan lapangan kerja tersebut,

hilang pula kesempatan bagi masyarakat untuk meningkatkan atau mengejar taraf kehidupan yang lebih baik. Dampak lebih lanjut yang terjadi adalah terhambatnya berbagai kegiatan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Potensi dampak dari lemahnya kualitas peraturan perundang-undangan beserta sistemnya akan memperlambat laju pembangunan dari berbagai aspek. Untuk mengoptimalkan peran peraturan perundang-undangan sebagai instrumen untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah dalam pembangunan, diperlukan sinkronisasi yang terjaga antara perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, dengan perencanaan pembangunan dan kebijakan nasional.

C. Upaya Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan dengan Peraturan Perundang-Undangan

Upaya peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, dilakukan dalam rangka mendukung pencapaian prioritas pembangunan nasional. Salah satu caranya ialah melalui sinkronisasi perencanaan pembangunan dengan perencanaan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, perlu dilakukan upaya untuk memperbaiki kualitas regulasi dari hulu dengan cara mengintegrasikan proses sekaligus menghindari adanya dualisme kelembagaan dalam menyusun perencanaan pembangunan dan perencanaan peraturan perundang-undangan. Dualisme kelembagaan yang dimaksud mencakup apa yang terjadi di antara kementerian/lembaga di tingkat pusat maupun antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pengintegrasian tersebut ditempuh dengan cara mengembangkan sistem yang terintegrasi antara perencanaan pembangunan dan perencanaan peraturan perundang-undangan, yang meliputi penyusunan Prolegnas, penyusunan Progsun PP dan Progsun Perpres, penyusunan RPJMN, penyusunan RKP, serta pengawasan terhadap penyusunan Propem Perda dan pengawasan terhadap penyusunan RPJMD dan RKPD.

Tahapan yang perlu dilakukan meliputi: (i) pengintegrasian dua fungsi lembaga, yaitu penyusunan rencana pembangunan dan penyusunan

rencana pembentukan peraturan perundang-undangan; (ii) penguatan lembaga untuk mengevaluasi ketepatan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan pembangunan; (iii) pengembangan sistem pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi atas proses penyusunan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan daerah; dan (iv) perbaikan sistem pengawasan perda, baik di wilayah eksekutif melalui mekanisme *executive review* maupun di wilayah yudikatif melalui *judicial review* di MA.

3

**Ketidaksesuaian
dengan Materi
Muatan**

A. Definisi dan Pengaturan Materi Muatan

Pada dasarnya, membentuk peraturan perundang-undangan adalah menuangkan kebijakan publik ke dalam bentuk norma hukum yang mengikat warga.¹⁴ Suatu kalimat norma dalam peraturan perundang-undangan dapat bersifat kewajiban atau keharusan, larangan, dan kebolehan. Menurut Sri Hariningsih, dalam membentuk peraturan perundang-undangan, pembentuk harus terlebih dulu mengetahui jenis peraturan perundang-undangan apa yang akan dibentuk.¹⁵ Jenis peraturan perundang-undangan ini merujuk pada berbagai macam peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarki atau tata urutan sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP 2011).

Jenis peraturan perundang-undangan tersebut perlu diketahui karena alasan-alasan: (1) setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum yang jelas; (2) tidak semua peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan hukum, melainkan hanya yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya; (3) hanya peraturan yang masih berlaku yang boleh dijadikan dasar hukum; (4) peraturan yang akan dicabut tidak boleh dijadikan dasar hukum; (5) terdapat materi muatan tertentu untuk setiap jenis peraturan perundang-undangan yang berbeda satu sama lain antarjenis peraturan perundang-undangan.¹⁶

Istilah "materi muatan" diperkenalkan pertama kali oleh A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dimuat dalam Majalah Hukum dan Pembangunan No. 3 Tahun 1979.¹⁷ Ia mendefinisikan materi muatan

¹⁴ Bayu Dwi Anggono, "Asas Materi Muatan yang Tepat dalam Pembentukan Undang-undang, serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-undang Republik Indonesia yang Dibentuk pada Era Reformasi (1999-2012), Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 2014, hlm. 45.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Setiap jenis peraturan perundang-undangan pasti mengatur suatu materi atau hal keadaan konkret. Suatu materi yang menurut ketentuannya harus diatur dengan undang-undang tidak dapat dan tidak dibenarkan diatur dengan jenis peraturan perundang-undangan lain

sebagai “isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya.”¹⁸ Sementara itu, Bagir Manan mengartikan materi muatan sebagai “muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.”¹⁹

Berdasarkan Pasal 1 angka 13 UU PPP 2011, istilah “materi muatan peraturan perundang-undangan” didefinisikan sebagai “materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.”²⁰ Menurut Soehino, setiap jenis peraturan perundang-undangan pasti mengatur suatu materi atau hal keadaan konkret. Suatu materi yang menurut ketentuannya harus diatur dengan undang-undang tidak dapat dan tidak dibenarkan diatur dengan jenis peraturan perundang-undangan lain, misalnya peraturan pemerintah, begitu pula sebaliknya.²¹

Merujuk pada UU PPP 2011, hanya satu jenis peraturan perundang-undangan yang ditentukan secara konkret materi muatannya, yaitu undang-undang. Dalam hal ini, Pasal 10 ayat (1) UU PPP 2011 menyebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 46.

²⁰ Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 1 angka 13.

²¹ Anggono, *loc.cit.*

undang-undang mencakup:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.²²

Selanjutnya, Pasal 11 UU PPP 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) sama dengan materi muatan undang-undang.²³ Sementara itu, materi muatan untuk jenis-jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yakni peraturan pemerintah (PP) dan peraturan presiden (perpres), diatur secara singkat di dalam Pasal 12 dan 13. Kedua pasal itu menyebutkan bahwa materi muatan PP dan perpres berisi materi untuk menjalankan atau yang diperintahkan oleh undang-undang.²⁴ Selain itu, materi muatan perpres dapat pula untuk melaksanakan PP ataupun materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.²⁵

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa, pada dasarnya, materi muatan PP dan perpres merupakan pengaturan lebih lanjut dan lebih konkret dari ketentuan yang sudah diatur sebelumnya dengan undang-undang. Satu hal yang membedakan kedua jenis peraturan tersebut adalah sifat pembentukannya. PP bersifat delegasi, artinya jenis peraturan ini hanya dapat dibentuk apabila diperintahkan atau didelegasikan oleh suatu undang-undang. Sebaliknya, perpres bersifat atribusi, yang artinya kewenangan pembentukan jenis peraturan ini melekat pada lembaga pembentuknya, yaitu presiden, dan tidak

²² Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 10 ayat (1).

²³ Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 11.

²⁴ Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 12-13.

²⁵ Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 13.

disyaratkan adanya perintah atau delegasi pembentukan oleh undang-undang. Hal itu ditegaskan melalui frase “materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”²⁶ yang tercantum pada Pasal 13 UU PPP 2011.

Sementara itu, terhadap perda provinsi dan perda kabupaten/kota, Pasal 14 UU PPP 2011 menentukan bahwa jenis peraturan itu berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk mengakomodasi kondisi khusus daerah. Materi muatan perda dapat pula berisi penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁷

Meskipun UU PPP 2011 tidak menyebutkan secara rinci dan eksplisit hal apa saja yang dapat diatur dalam setiap jenis peraturan perundang-undangan, tetapi pengaturan di dalam Pasal 11 hingga 15 di atas menunjukkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan menghasilkan jenjang materi muatan. Semakin tinggi derajat sebuah peraturan perundang-undangan, semakin umum atau abstrak materi muatannya. Sebaliknya, semakin rendah derajat peraturan perundang-undangan, semakin khusus dan konkret materi muatannya. Hal itu dapat dimaknai bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pada prinsipnya, membutuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah agar dapat dilaksanakan secara efektif.²⁸

B. Praktik Ketidaktaatan Materi Muatan

Dalam praktik, tidak spesifiknya penentuan materi muatan turut berdampak pada lahirnya berbagai produk peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih. Banyak topik permasalahan yang sesungguhnya dapat diatur dengan satu produk peraturan perundang-

²⁶ Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 13.

²⁷ Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 14.

²⁸ Anggono, *loc.cit.*

undangan tetapi pada kenyataannya justru diatur dalam beberapa produk peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, pengaturan mengenai profesi-profesi di bidang kesehatan dapat ditemukan pada tiga undang-undang berbeda, yaitu Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan.

Contoh serupa terjadi pula pada sektor lain, misalnya pendidikan. Selain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, terdapat pula undang-undang yang bersifat khusus dalam sektor pendidikan, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran. Pada masa lalu, terdapat pula Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan sebelum akhirnya dinyatakan inkonstitusional oleh Putusan MK pada 2010.

Selain persoalan tumpang tindih materi muatan seperti beberapa contoh undang-undang di atas, terdapat pula persoalan berupa pembentukan undang-undang yang tidak mengandung materi muatan undang-undang. Bayu Dwi Anggono mengidentifikasi sejumlah produk undang-undang dalam kurun waktu 1999–2012 dinilai tidak memenuhi materi muatan undang-undang.²⁹ Sebagai indikator analisis, ia menetapkan butir-butir materi muatan undang-undang yang didasarkan pada pendapat ahli serta ketentuan-ketentuan terkait materi muatan undang-undang yang pernah berlaku di Indonesia. Butir-butir itu mencakup:

- a. tegas-tegas diperintahkan oleh UUD 1945;
- b. tegas-tegas diperintahkan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan

²⁹ *Ibid.*, hlm. 125–128.

- undang-undang;
- d. mengatur hak-hak asasi manusia;
- e. mengatur hak dan kewajiban warga negara;
- f. mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945;
- g. mengatur pembagian kekuasaan negara;
- h. mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara;
- i. mengatur pembangunan wilayah/daerah negara;
- j. mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan;
- k. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan
- l. pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.³⁰

Berdasarkan hasil analisis terhadap butir-butir tersebut, dari total 239 undang-undang (di luar daftar kumulatif terbuka) terdapat 14 undang-undang yang teridentifikasi tidak memenuhi butir-butir materi muatan undang-undang. Artinya, keempat belas undang-undang itu mengatur permasalahan yang seharusnya tidak diatur dengan undang-undang.³¹ Berikut ini daftar keempat belas undang-undang itu.

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.
2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan.
3. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.
4. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika.
5. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2009 tentang Kepemudaan.
6. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 125.

³¹ *Ibid.*, hlm. 127.

8. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura.
9. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial.
10. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
11. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.
12. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.
13. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.
14. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan.

Banyaknya produk undang-undang yang mengatur hal-hal yang seharusnya tidak diatur dalam undang-undang menunjukkan absennya pengawasan atas penerapan asas materi muatan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang. Selain itu, lahirnya berbagai undang-undang dengan materi muatan yang tidak sesuai ketentuan juga memperlihatkan bahwa fungsi harmonisasi dan sinkronisasi peraturan, baik yang dilakukan oleh Kemenkumham maupun Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak berjalan efektif.

Banyaknya produk undang-undang yang mengatur hal-hal yang seharusnya tidak diatur dalam undang-undang menunjukkan absennya pengawasan atas penerapan asas materi muatan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan

C. Kriteria Materi Muatan yang Kian Longgar

Ketentuan mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan pertama kali dimuat secara eksplisit di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP 2004). Diatur dalam sebuah bab tersendiri, yaitu Bab III, ketentuan mengenai materi muatan ini dikategorisasi menjadi enam pasal berdasarkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undang hingga peraturan desa.³²

Pasal 8 UU PPP 2004 menyebutkan dengan tegas dua hal yang harus diatur dengan undang-undang, yakni *pertama*, perihal pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 dan *kedua*, hal yang diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.³³ Terkait hal yang pertama, yaitu pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD 1945, pasal itu menjabarkan ruang lingkupnya yang meliputi:

- a. hak-hak asasi manusia;
- b. hak dan kewajiban warga negara;
- c. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
- d. wilayah negara dan pembagian daerah;
- e. kewarganegaraan dan kependudukan; serta
- f. keuangan negara.³⁴

Selanjutnya, materi muatan jenis peraturan perundang-undangan lain diatur secara berturut-turut mulai Pasal 9 hingga Pasal 13. Sementara itu, Pasal 14 memberikan batasan mengenai ketentuan pidana yang hanya dapat dimuat di dalam undang-undang dan perda.

Membandingkan antara UU PPP 2004 dan UU PPP 2011, terdapat perbedaan gramatikal yang jelas dalam hal uraian mengenai apa saja

³² Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 9–13.

³³ Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 8.

³⁴ Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 8 huruf a.

yang menjadi materi muatan undang-undang. Perbedaan gramatikal itu memberikan pengaruh terhadap sikap pembentuk peraturan, khususnya pembentuk undang-undang, dalam menentukan materi mana yang dapat atau tidak dapat diatur dengan undang-undang.

Tabel 2
Perbandingan Pengaturan Materi Muatan

UU PPP 2004	UU PPP 2011
<p>Pasal 8</p> <p>Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang meliputi: <ol style="list-style-type: none"> 1. hak-hak asasi manusia; 2. hak dan kewajiban warga negara; 3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; 4. wilayah negara dan pembagian daerah; 5. kewarganegaraan dan kependudukan; 6. keuangan negara. b. diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang. 	<p>Pasal 10</p> <p>(1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/ atau e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Dari perbandingan kedua pasal di atas, dapat terlihat bahwa UU PPP 2004 hanya menyebutkan dua kategori materi muatan, yaitu pengaturan lebih lanjut UUD 1945 dan pengaturan yang diperintahkan oleh undang-undang. Sementara itu, UU PPP 2011 mengatur lebih lengkap dengan memasukkan tiga kategori tambahan, yaitu pengesahan

perjanjian internasional, tindak lanjut atas putusan MK, dan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Namun di sisi lain, UU PPP 2004 justru memberikan uraian yang jelas dan tegas mengenai ruang lingkup “pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD 1945” sebagaimana termuat dalam Pasal 8 huruf a. Sebaliknya, UU PPP 2011 luput mencantumkan hal ini, bahkan tidak ditemukan dalam bagian penjelasannya sekalipun. Padahal, keberadaan klausul itu berperan penting menjaga undang-undang tetap menjadi formell gesetz (aturan formal) sebagai turunan langsung dari staatsgrundgesetz (aturan dasar negara), serta tidak terjebak berubah menjadi verordnung satzung (aturan pelaksana).³⁵

Penyebutan enam ruang lingkup di dalam UU PPP 2004 tersebut dimaksudkan untuk mempertegas hal-hal pokok di dalam UUD 1945 yang perlu diformulasikan ke dalam sebuah undang-undang sehingga dapat diterapkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan tidak adanya uraian yang sama di dalam UU PPP 2011, hal-hal pokok itu menjadi samar dan seolah-olah UU PPP 2011 memberikan kebebasan kepada presiden dan DPR untuk menafsirkan hal mana saja di dalam konstitusi yang perlu dan harus diatur lebih lanjut melalui undang-undang.

Selain itu, penambahan jenis materi muatan baru “pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat” sebagaimana tercantum pada Pasal 10 ayat (1) huruf e UU PPP 2011 justru memberikan celah bagi pembentuk undang-undang untuk memasukkan materi apapun ke dalam undang-undang, seakan-akan tanpa batasan. Dengan merujuk pada indikator yang digunakan oleh Bayu Dwi Anggono ketika menemukan 14 dari 239 undang-undang tidak memenuhi butir-butir materi muatan undang-undang, keberadaan klausul “kebutuhan

³⁵ Perbedaan tingkatan norma hukum negara menjadi *staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara), *staatsgrundgesetz*, *formell gesetz*, dan *verordnung en autonome satzung* didasarkan pada teori yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Lihat Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, cetakan ke-9, Penerbit Kanisius, 2007, hlm. 44–56.

hukum” itu berpotensi menambah panjang daftar undang-undang yang tidak sesuai dengan ketentuan materi muatan.

Gejala tersebut dapat dilihat dari semakin banyaknya undang-undang yang mengatur satu sektor yang sama. Pengaturan mengenai profesi dan lembaga non-negara dapat dijadikan contoh untuk menunjukkan gejala itu. Misalnya, sebagaimana telah diulas pada bagian awal bab ini, bidang profesi kesehatan saat ini memiliki paling tidak empat undang-undang berbeda, yaitu UU Praktik Kedokteran, UU Tenaga Kesehatan, UU Keperawatan, dan UU Kebidanan.³⁶

Dalam beragam kesempatan, baik pemerintah maupun DPR sebagai pengusul dan pembentuk undang-undang kerap kali menjadikan “kebutuhan masyarakat” sebagai alasan atau dasar argumen dibentuknya suatu undang-undang.³⁷ Meskipun secara prinsip dibenarkan untuk menjadikannya sebagai dasar pembentukan undang-undang, tetapi dalam praktik, “kebutuhan hukum masyarakat” perlu dijabarkan lebih lanjut dengan ukuran yang lebih konkret dan pasti.

Di bidang profesi lain, misalnya, terdapat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru dan Dosen), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2014 tentang Keinsinyuran (UU Keinsinyuran), dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2017 tentang Arsitek (UU Arsitek). Contoh lain, ada pula pengaturan mengenai organisasi ataupun lembaga non-negara dalam undang-undang, antara lain ditunjukkan melalui UU Gerakan Pramuka dan UU Perpustakaan. Pengaturan mengenai profesi dan lembaga non-negara tertentu cenderung telah mengubah sifat produk undang-undang, dari yang seharusnya mengatur materi yang bersifat umum menjadi mengatur hal yang khusus.

³⁶ Salah satunya dapat dilihat dalam Naskah Akademik RUU Pendidikan Kedokteran versi 2018 yang dapat diakses di <<http://dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20181012-110915-2685.pdf>>.

³⁷ Gita Amanda, “Bidan di Tanah Air Juga Butuh Perlindungan Hukum”, diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/dpr-ri/berita-dpr-ri/18/04/06/p6r6eq423-bidan-di-tanah-air-juga-butuh-perlindungan-hukum>, pada tanggal 7 April 2018.

Kecenderungan yang sama terjadi pula dalam bidang lain, misalnya sektor pertanian dan perkebunan. Sejak 2015, DPR memasukkan RUU Pertembakauan ke dalam Prolegnas periode 2015–2019. Sikap pro dan kontra di kalangan masyarakat muncul karena sebagian pihak menilai RUU itu berpotensi mengancam kesehatan generasi muda Indonesia dan, sebaliknya, hanya menguntungkan industri tertentu yang terkait dengan pertanian tembakau.³⁸

Dari sisi materi muatan, RUU tersebut berpotensi tumpang tindih dengan beberapa undang-undang lain, salah satunya dalam hal ruang lingkup pengaturan. Isu-isu terkait pertanian, baik mengenai industri pertanian, lahan, maupun kesejahteraan petani telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2014 tentang Perkebunan.³⁹ Perbedaannya, RUU Pertembakauan mengatur isu-isu itu khusus dalam kaitannya dengan pertanian tembakau.

Dengan demikian, selain adanya potensi tumpang tindih dengan undang-undang lain, materi muatan RUU Pertembakauan yang secara spesifik hanya mengatur pertanian tembakau juga menunjukkan ketidaksesuaian antara sifat undang-undang sebagai *formell gesetz* dengan apa yang senyatanya diatur. Dalam teori hierarki peraturan perundang-undangan,⁴⁰ pengaturan yang lebih khusus seperti pada contoh pertanian tembakau itu seharusnya dilakukan melalui

³⁸ RUU Pertembakauan menghadapi penolakan sejak kehadirannya dalam Prolegnas 2015–2019. Kelompok masyarakat sipil lintas sektor menjadi penggerak penolakan itu, antara lain, dari sektor kesehatan (Komisi Nasional Pengendalian Tembakau), hak asasi manusia (Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia), perlindungan konsumen (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia). Lihat “Yang perlu Anda tahu dari kontroversi RUU Pertembakauan”, diakses dari URL <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39179264#orb-banner>, pada tanggal 7 Mei 2017.

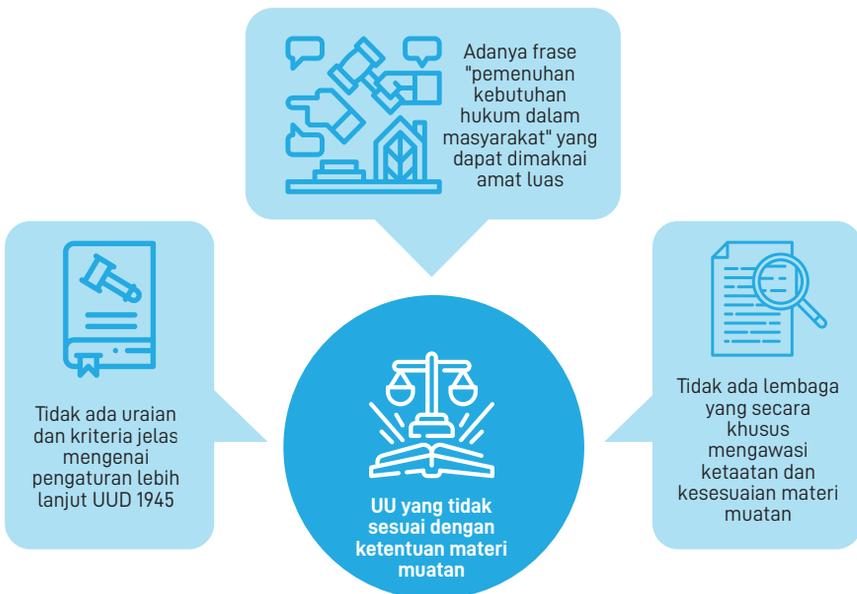
³⁹ Berdasarkan naskah RUU Pertembakauan versi 27 Februari 2016 yang dapat diakses di <<http://dpr.go.id/doksileg/proses2/RJ2-20161128-074647-7074.pdf>>.

⁴⁰ Teori yang dimaksud di sini merujuk pada Teori Hierarki Norma Hukum Negara (*die Theorie von Stufenordnung der Rechtsnormen*) yang dikembangkan Hans Nawiasky. Namun, perlu pula mengetahui gagasan awal yang mengawali teori itu, yaitu Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufentheorie*) yang digagas Hans Kelsen. Teori Kelsen sendiri diilhami oleh salah seorang muridnya, Adolf Merkl, yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum selalu mempunya dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Lihat Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, cetakan ke-9, Penerbit Kanisius, 2007, hlm. 41–56.

verordnung satzung atau aturan pelaksana, seperti perpres, PP, ataupun peraturan menteri.

Masih di sektor yang sama, saat ini DPR juga telah memasukkan RUU Perkelapasawitan ke dalam Prolegnas Prioritas 2019.⁴¹ Tak berbeda jauh dengan RUU Pertembakuan, potensi masalah terkait materi muatan serta tumpang tindih pengaturan tentu akan dengan mudah ditemukan di dalam RUU Perkelapasawitan yang hanya mengatur perkebunan kelapa sawit secara khusus. Tanpa ukuran yang jelas, pengaturan di sektor perkebunan dan pertanian akan bernasib serupa dengan bidang profesi kesehatan, yaitu melahirkan banyak undang-undang mengenai satu sektor yang sama.

Bagan 2 Penyebab Penyimpangan Materi Muatan



⁴¹ Tri Listiyarini, "RUU Perkelapasawitan Bisa Disahkan Tahun Ini", diakses dari <https://id.beritasatu.com/home/ruu-perkelapasawitan-bisa-disahkan-tahun-ini/172763>, pada tanggal 3 Maret 2018. Lihat pula catatan kritis atas RUU ini: Muhamad Yasin, "7 Catatan Kritis Aktivistis Lingkungan terhadap RUU Perkelapasawitan", diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt593cacc16a658/7-catatan-kritis-aktivis-lingkungan-terhadap-ruu-perkelapasawitan>, pada tanggal 11 Juni 2017.

D. Perbaikan Menyeluruh untuk Menjaga Kesesuaian Materi Muatan

Beberapa studi dan contoh kasus di atas telah jelas memperlihatkan bahwa ketidaksesuaian materi muatan, terutama dalam hal ini materi muatan undang-undang, terjadi secara berulang karena tidak adanya ketentuan yang secara tegas menguraikan sekaligus membatasi hal apa saja yang dapat dan tidak dapat diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, perubahan atas ketentuan terkait materi muatan di dalam UU PPP 2011 perlu segera dilakukan. Penjabaran secara jelas dan spesifik seperti yang dilakukan di dalam UU PPP 2004 dapat menjadi acuan dengan berbagai penyesuaian yang sejalan dengan kondisi ketatanegaraan saat ini.

Tak hanya terhadap materi muatan undang-undang, perubahan juga selayaknya dilakukan atas ketentuan terkait materi muatan pada produk-produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Melengkapi ketentuan saat ini yang telah menyebutkan secara umum materi muatan PP dan perpres, perubahan UU PPP nantinya perlu pula mencantumkan pedoman yang lebih jelas mengenai hal-hal konkret apa saja yang perlu diatur dengan PP dan perpres. Pada tataran yang lebih luas, perlu dipertimbangkan pula untuk memperjelas pengaturan materi muatan pada jenis-jenis peraturan perundang-undangan di level peraturan pelaksana dan peraturan otonom.

Perubahan atas kriteria materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut tentu tidak dapat dilepaskan dari perubahan UU PPP secara menyeluruh. Pada dasarnya, dalam kaitannya dengan ketaatan pembentukan peraturan atas ketentuan materi muatan, perubahan UU PPP yang perlu dilakukan ialah rekonstruksi mekanisme perencanaan legislasi, termasuk mendefinisikan ulang fungsi serta peran Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Terakhir, untuk memastikan semua pembentuk peraturan mematuhi ketentuan tersebut, perubahan UU PPP juga perlu mengintroduksi

mekanisme pengawasan atas ketaatan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dijalankan oleh sebuah lembaga tersendiri.

4

**Implementasi
Peraturan
Perundang-
Undangan yang
Tidak Efektif**

A. Pemantauan dan Evaluasi dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan

Saat membuka Kongres ke-14 Perhimpunan Rumah Sakit Seluruh Indonesia (PERSI) pada 17 Oktober 2018, Presiden Joko Widodo mengingatkan DPR agar tidak menghasilkan banyak undang-undang yang justru nantinya mempersulit penyelenggara negara⁴². Kemudian, dalam Pertemuan Tahunan Bank Indonesia, 27 November 2018, presiden juga sempat menyinggung situasi yang diistilahkan sebagai *“government almost without rules”* atau “pemerintahan hampir tanpa peraturan”. Tidak hanya pada level undang-undang, presiden turut menegaskan pula agar gubernur dan bupati/walikota tidak membuat banyak perda.⁴³

Sebenarnya langkah antisipasi pemerintah terhadap fenomena yang belakangan dipopulerkan dengan sebutan “obesitas regulasi” atau *“hiper-regulasi”* sudah dilakukan sejak Januari 2017. Saat itu, Presiden Joko Widodo menerbitkan Paket Reformasi Hukum Jilid II, yang salah satunya menysasar pada kebutuhan penataan regulasi. Pemerintah menyadari adanya peraturan perundang-undangan yang multitafsir, tumpang tindih, dan kontradiktif antara satu dengan yang lainnya. Alih-alih efektif dilaksanakan, keberadaan peraturan justru menciptakan persoalan baru. Oleh karena itu, pemerintah berpandangan bahwa peraturan perundang-undangan perlu dievaluasi. Artinya, setiap peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diimplementasikan secara optimal harus dapat segera diidentifikasi dan direspons secara sistematis melalui serangkaian tahapan dan parameter hingga kemudian bisa diambil keputusan untuk merevisi atau mencabutnya.

⁴² Sambutan Presiden Joko Widodo dalam Pembukaan Kongres Persi XIV, <http://setkab.go.id/sambutan-presiden-joko-widodo-pada-pembukaan-kongres-perhimpunan-rumah-sakit-seluruh-indonesia-persi-xiv-17-oktober-2018-di-jakarta-convention-center-jcc-senayan-jakarta/> (diakses pada 31 Januari 2019)

⁴³ Jokowi: Saya Juga Ingin *Government Without Rules*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/11/27/14362061/jokowi-saya-juga-ingin-government-almost-without-rules> (diakses pada 31 Januari 2019)

Salah satu faktor yang diyakini turut berkontribusi terhadap kondisi *hiper-regulasi* adalah ketiadaan langkah pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi peraturan perundang-undangan, terutama sesudah suatu peraturan perundang-undangan disahkan dan berlaku. Dari penilaian terhadap 186 negara yang dilakukan oleh Bank Dunia⁴⁴, tata kelola regulasi yang berlangsung di Indonesia masih mengabaikan kriteria *ex-post review*.

Bagan 3 Ilustrasi Penilaian Tata Kelola Regulasi di Indonesia Menurut Penilaian Bank Dunia



Terhadap empat elemen *ex-post review*⁴⁵, Indonesia dikategorikan tidak memiliki pengaturan yang mengharuskan lembaga pemerintah melakukan *ex-post review*. Bahkan, UU PPP pun tidak mengatur tahap

⁴⁴ *The Global Indicators of Regulatory Governance* (sebagaimana yang terpublikasi dalam www.rulemaking.worldbank.org per November 2018). Penilaian ini menyajikan pengukuran tentang aspek transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas pemerintah dalam siklus penyusunan peraturan.

⁴⁵ Empat elemen *ex-post review* dimaksud adalah (i) kewajiban lembaga pemerintah melakukan *ex-post review*; (ii) kepemilikan kriteria peraturan yang akan di-review; (iii) pilihan metode/pendekatan; dan (iv) pengaturan *ex-post review* dalam suatu undang-undang.

ex-post review terhadap suatu undang-undang. Tidak hanya *ex-post review*, komponen lain yang dinilai adalah *impact assessment*. Temuan Bank Dunia terhadap praktik tata kelola regulasi di Indonesia mengonfirmasi bahwa pengukuran dampak atas pemberlakuan peraturan perundang-undangan belum melembaga di seluruh lembaga pemerintah. Penyebabnya, mulai dari tidak adanya ketentuan yang mewajibkan tahapan *impact assessment*, hingga tidak adanya petunjuk teknis yang dapat diadopsi oleh lembaga pemerintah.

Ketiadaan langkah pemantauan dan evaluasi, termasuk di dalamnya *ex-post review* dan *impact assessment*, mengakibatkan sulitnya mengetahui secara pasti tingkat efektivitas suatu peraturan. Padahal, dari pemantauan dan evaluasi, pembentuk peraturan atau pengambil kebijakan dapat mengukur jarak (*gap*) antara maksud pengaturan dengan penegakan aturan. Selain itu, pada tahap akhir pemantauan dan evaluasi, dapat diketahui pula apakah pilihan solusi yang sudah dinormakan dalam batang tubuh peraturan sudah tepat atau belum, termasuk relevansi keberadaan peraturan itu sendiri.

Proses pemantauan penting dilakukan, misalnya, dalam hal memastikan apakah sebuah peraturan pemerintah yang didelegasikan oleh sebuah undang-undang telah terbit. Temuan yang diperoleh dari

Ketiadaan langkah pemantauan dan evaluasi, termasuk di dalamnya *ex-post review* dan *impact assessment*, mengakibatkan sulitnya mengetahui secara pasti tingkat efektivitas suatu peraturan.

aktivitas pemantauan akan membantu pembentuk peraturan untuk menjawab pertanyaan mengapa terjadi hambatan implementasi pada sejumlah undang-undang, yang jawabannya dapat berupa kesimpulan bahwa hambatan implementasi disebabkan oleh lambatnya penerbitan suatu peraturan pemerintah. Simulasi tersebut serupa dengan yang terjadi pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2017 tentang Jaminan Produk Halal, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2009 tentang Perfilman.

Tidak sekadar bertujuan memeriksa status terbitnya peraturan pelaksana, langkah pemantauan dan evaluasi juga berfungsi untuk menemukan materi muatan undang-undang yang bermasalah, yang kemudian berakibat pada tidak efektifnya pelaksanaan undang-undang itu sendiri. Salah satu contoh terjadi dalam pengaturan rumah susun. UU Rumah Susun mengamanatkan pembentukan PP tentang mekanisme pendirian dan pengesahan status badan hukum Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS)⁴⁶. Namun, PP itu tidak kunjung dibentuk hingga 2018. Akibatnya, muncul kekhawatiran di kalangan pemilik dan penghuni rumah susun karena tidak ada kepastian batas tanggung jawab atas risiko hukum yang diemban pengurus rumah susun.

Tak sepenuhnya sejalan dengan yang diamanatkan undang-undang, justru terbit Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 23/PRT/M/2018 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PermenPUPR PPPSRS). Ketentuan itu mengatur tentang mekanisme pendirian PPPSRS, yang seharusnya menjadi materi muatan PP atau undang-undang. Anomali lainnya, sekalipun sudah ada PermenPUPR PPPSRS, implementasi UU Rumah Susun masih menyisakan ketidakpastian karena PermenPUPR itu hanya mengatur mekanisme pendirian PPPSRS, tanpa mengatur mekanisme

⁴⁶ Bandingkan pengaturan tentang badan hukum lainnya yang diatur langsung dalam undang-undang. Sebagai contoh: UU Yayasan, UU Partai Politik, dan UU Perseroan Terbatas. Secara umum, pengaturan badan hukum di dalam tiga undang-undang itu memuat proses pendirian hingga pengesahan status badan hukum yang dikeluarkan oleh Kemenkumham.

pengesahan status badan hukum PPPSRs.

Keberadaan mekanisme pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan juga semakin dibutuhkan di tengah perubahan sosial, ekonomi, dan budaya yang semakin cepat. Sebagai contoh, adanya revolusi digital dan penggunaan media sosial secara masif sangat mempengaruhi keberlakuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang. Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi yang begitu cepat memungkinkan konektivitas antarindividu tanpa mengenal batas wilayah. Standar akuntabilitas pengelolaan dana yang diatur di dalam UU Pengumpulan Uang atau Barang tentu tidak lagi dapat menjangkau kejahatan modern seperti tindak pidana pencucian uang ataupun tindak pidana lain terkait transaksi elektronik.

Contoh lainnya adalah terkait Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas). Berdasarkan Laporan Pemantauan dan Evaluasi⁴⁷ UU Ormas yang diterbitkan oleh Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB) pada 2013,⁴⁸ aksi tawuran dan tindak kekerasan yang dilakukan oleh ormas masih terus berlangsung pasca-ditetapkannya UU Ormas⁴⁹. Padahal, salah satu tujuan dilahirkannya UU Ormas adalah untuk mengatasi tindak kekerasan oleh ormas. Temuan KKB memperlihatkan bahwa UU Ormas tidak efektif. Terbukti ada *gap*

⁴⁷ Sejak disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan (RUU Ormas) menjadi UU pada 2 Juli 2013, KKB setiap tahunnya menerbitkan Laporan Pemantauan dan Evaluasi UU Ormas. Laporan Tahun ke-IV dapat diunduh melalui tautan <https://pshk.or.id/penelitian/laporan-koalisi-kebebasan-berserikat-kkb-tentang-monitoring-dan-evaluasi-implementasi-undang-undang-nomor-17-tahun-2013-tentang-organisasi-kemasyarakatan-tahun-ketiga-2/>, diakses pada 14 Januari 2018.

⁴⁸ KKB beranggotakan sejumlah organisasi masyarakat sipil yang melakukan advokasi terkait isu kebebasan berkumpul dan berserikat. Salah satu aktivitas advokasi jangka panjangnya adalah melakukan pemantauan atas proses pembentukan serta implementasi regulasi terkait organisasi masyarakat sipil.

⁴⁹ Misalkan tindakan kekerasan oleh ormas yang ditujukan kepada wartawan sebagaimana yang tercantum pada <https://advokasi.aji.or.id/index/data-kekerasan/1/10.html?y=2013&m=7&ye=2018&me=11&pelaku=Ormas>, diakses pada 14 Januari 2018. Contoh kekerasan dalam bentuk tawuran yang disertai tindakan anarkis dan perusakan antara lain yang terjadi di Bali (<https://nasional.tempo.co/read/728981/rusuh-denpasar-baladika-vs-laskar-bali-ini-kronologinya>, diakses pada 14 Januari 2018), Medan (<https://www.liputan6.com/news/read/2425210/kronologi-bentrok-ormas-di-medan-tewaskan-2-orang-versi-polisi>, diakses pada 14 Januari 2018) dan Jakarta (<https://megapolitan.kompas.com/read/2018/09/11/19395601/ormas-fbr-dan-pemuda-pancasila-bentrok-di-jakarta-selatan>, diakses pada 14 Januari 2018)

(jarak) antara tujuan pengaturan dengan implementasinya.

Terakhir, tahapan pemantauan dan evaluasi juga dapat berguna untuk mengidentifikasi faktor-faktor lain di luar materi muatan yang menjadi penyebab tidak efektifnya pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, sejumlah regulasi telah diterbitkan untuk memberikan insentif pembebasan dan pengurangan pajak bagi subjek pajak yang bergerak di bidang tertentu pada sektor nirlaba. Salah satu peraturan teknis yang mejadi pedoman pemberian insentif itu ialah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PKK.03/2009 tentang Sisa Lebih yang Diterima atau Diperoleh Badan atau Lembaga Nirlaba yang Bergerak dalam Bidang Pendidikan dan/atau Bidang Penelitian dan Pengembangan yang Dikecualikan dari Objek Pajak Penghasilan. Namun, akibat minimnya sosialisasi dan edukasi dari pihak pemerintah, peraturan itu tidak banyak diketahui oleh komunitas filantropi. Padahal, peraturan itu merupakan bentuk fasilitas dari pemerintah bagi institusi pendidikan dan penelitian agar dapat mengelola dirinya secara lebih profesional dan produktif dalam jangka panjang.

B. Signifikansi Upaya Pelembagaan Pemantauan dan Evaluasi Regulasi

Sejak bergulirnya reformasi, upaya pemerintah dan DPR dalam melakukan pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan tidak berjalan signifikan. Selain itu, akibat minimnya publikasi, publik tidak mengetahui apakah pemerintah dan DPR memiliki alat bantu (*tools*) dan parameter dalam melakukan pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Temuan PSHK sepanjang 2008 hingga 2010 menunjukkan bahwa tahapan pemantauan dan evaluasi belum menjadi “tradisi” yang melembaga secara kuat dalam siklus legislasi di Indonesia. Kondisi itu semakin tampak ketika UU PPP 2004 yang kemudian digantikan oleh UU PPP 2011 tidak menempatkan tahapan pemantauan dan evaluasi dalam keseluruhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tabel 3
Perbandingan Rumusan Definisi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan antara UU PPP 2004 dan UU PPP 2011

UU PPP 2004	UU PPP 2011
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.	Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Meskipun secara normatif tidak diatur, aktivitas pemantauan dan evaluasi peraturan telah dilaksanakan melalui beberapa inisiatif di sejumlah kementerian/lembaga. Sebagai contoh, sebelum 2015, BPHN memiliki tim khusus untuk melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan secara tematik atau hanya ditujukan terhadap undang-undang tertentu. Mulai 2015, fungsi itu dijalankan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Perpres No. 44 Tahun 2015).

Dalam melaksanakan fungsi pemantauan dan evaluasi peraturan, unit tersebut berpijak pada Pedoman Lima Dimensi (5D), yang mencakup: (i) kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan; (ii) kejelasan rumusan; (iii) materi muatan; (iv) potensi disharmoni pengaturan; dan (v) efektivitas implementasi peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangannya, Pedoman 5D terus mengalami penyempurnaan.⁵⁰

Contoh lainnya, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud)

⁵⁰ Selengkapnya dapat dilihat di <https://bphn.go.id/news/2018092704364890/Penyempurnaan-Pedoman-Analisis-dan-Evaluasi-Hukum-Untuk-Rekomendasi-Dokumen-Pembangunan-Hukum-Nasional>, diakses pada 14 Januari 2018 dan <https://bphn.go.id/news/2015101910510591/PUSAT-ANALISA-DAN-EVALUASI-HUKUM-DIBENTUK-DI-BPHN-SEBAGAI-UJUNG-TOMBAK-ANALISA-DAN-EVALUASI-HUKUM-DI-INDONESIA>, diakses pada 14 Januari 2018.

Tantangan reformasi regulasi semakin berat salah satunya karena pembentukan peraturan yang kurang sensitif terhadap proyeksi sumber daya implementasi hingga abai terhadap tujuan atau hasil yang bisa diukur.

berinisiatif melakukan *impact assessment* atau penilaian dampak terhadap setiap produk peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan dan kebudayaan. *Impact assessment* itu diwujudkan dalam bentuk matriks Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang memuat sejumlah pertanyaan kunci. Salah satu pertanyaan kunci, misalnya, ditujukan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh produk peraturan perundang-undangan terhadap beban keuangan negara, iklim investasi, dan pertumbuhan ekonomi⁵¹.

Namun, fungsi DIM itu masih sebatas sebagai daftar periksa atau *checklist*, bukan untuk dimanfaatkan lebih lanjut sebagai alat bantu *cost and benefit analysis* sebagaimana yang lazim digunakan dalam metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Akibatnya, penjelasan yang tersedia tidak cukup elaboratif karena hanya memastikan ketersediaan jawaban atas setiap pertanyaan kunci.

Tantangan reformasi regulasi semakin berat bukan hanya karena pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan belum menjadi tradisi dan melembaga dalam siklus legislasi di Indonesia, tetapi juga karena pembentukan peraturan yang kurang sensitif terhadap proyeksi sumber daya implementasi

⁵¹ Hal ini disampaikan oleh perwakilan dari Biro Hukum dan Organisasi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagai peserta FGD *Background Study* Reformasi Regulasi dalam Rangka Penyusunan RPJMN 2020-2024 pada 12 Desember 2018 di Hotel Morrissey, Jakarta.

hingga abai terhadap tujuan atau hasil yang bisa diukur.

Hal tersebut, salah satunya, tergambar dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara (Perda Provinsi DKI Jakarta No. 2 Tahun 2005). Dengan keberadaan Pasal 13 ayat (1) tentang kawasan dilarang merokok dan Pasal 14 tentang larangan membakar sampah di ruang terbuka yang mengakibatkan pencemaran udara, pemerintah daerah harus memastikan instrumen yang tersedia untuk mengawasi pelaksanaan pasal tersebut. Misalnya, berapa banyak petugas yang dibutuhkan untuk memastikan tidak ada satupun orang yang merokok di kawasan dilarang merokok atau yang membakar sampah di ruang terbuka.

Selain itu, saat pengusulan hingga penyusunan peraturan perundang-undangan, tujuan atau hasil akhir yang ditargetkan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri harus sudah tersedia. Artinya, pilihan politik legislasi harus sudah diidentifikasi dan disepakati sejak awal dan termuat dalam naskah akademik. Dengan demikian, penyusun dan pemangku kepentingan dapat mengetahui aspek efektivitas dan kegagalan implementasinya.

Polemik tentang tingkat efektivitas peraturan perundang-undangan terjadi karena tidak adanya kesepakatan mengenai tujuan atau hasil akhir yang diinginkan oleh peraturan perundang-undangan. Artinya, terdapat perbedaan persepsi tentang perubahan yang dikehendaki dari sebuah peraturan perundang-undangan. Situasi itu sering kali semakin diperumit oleh beberapa faktor, seperti rumusan tujuan atau hasil akhir yang tidak terukur, pembentuk peraturan cenderung hanya mengandalkan rumusan normatif, pembentuk peraturan luput atau tidak membuat pengaturan yang jelas mengenai aktor pelaksana peraturan, hingga substansi peraturan yang seharusnya tidak perlu masuk dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Adanya peraturan yang tidak efektif dapat pula dipengaruhi oleh adanya ego-sektoral atau dominasi kepentingan kementerian/ lembaga sektor. Hal itu berakar pada ketidakjelasan dan tumpang tindih kewenangan.

Hal tersebut, salah satunya, tergambar pada Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Religius di Kota Tasikmalaya (Perda Kota Tasikmalaya No. 7 Tahun 2014). Pasal 4 ayat (1) perda itu menyebutkan bahwa pelaksanaan norma-norma kehidupan masyarakat diselenggarakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Ketentuan itu tidak menyebutkan siapa aktor yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pasal itu. Sehingga, pasal itu terkesan dibentuk hanya sebagai sebuah pernyataan normatif tanpa bisa dipahami secara eksplisit siapa saja pihak yang terikat dan bertanggung jawab atas implementasi pasal itu.

Adanya peraturan yang tidak efektif dapat pula dipengaruhi oleh adanya ego-sektoral atau dominasi kepentingan kementerian/ lembaga sektor. Hal itu berakar pada ketidakjelasan dan tumpang tindih kewenangan. Akibatnya, dua atau lebih kementerian/ lembaga dapat terlibat dalam suatu konflik kewenangan. Mereka mengeluarkan suatu peraturan yang materi muatannya saling bersinggungan dengan kewenangan masing-masing. Bisa saja tujuan dilahirkannya peraturan tersebut positif, tetapi dipersalahkan di kemudian hari oleh satu kementerian/ lembaga lain.

Pada 19 September 2018, Mendagri mengirimkan kepada Menkumham surat

berisikan permohonan dari Mendagri agar Menkumham mencabut dua peraturan. Adapun dua peraturan itu, yakni Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (Permenkumham No. 22 Tahun 2018, diundangkan pada 23 Agustus 2018) dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (Permenkumham No. 23 Tahun 2018, diundangkan pada 23 Agustus 2018).

Meskipun tujuan dari kedua Permenkumham tersebut adalah memperbaiki kualitas rancangan peraturan perundang-undangan—dalam hal ini adalah peraturan menteri dan perda—tetapi Mendagri menilai penerbitan dua peraturan itu sebagai langkah yang keliru. Dalam surat tersebut, Mendagri beranggapan bahwa substansi kedua Permenkumham tersebut telah melampaui kewenangan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga perlu dicabut.⁵²

Sikap keberatan Mendagri tersebut diperkuat dengan terbitnya Surat Edaran Nomor 180/2190/BiroHukum tertanggal 1 Oktober 2018 perihal Penegasan Kewenangan Proses Evaluasi dan Fasilitas Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang ditujukan kepada seluruh sekretaris provinsi dan sekretaris kabupaten/kota. Inti dari surat edaran itu adalah penegasan posisi dan kewajiban koordinasi pemerintah daerah hanya dengan Kemendagri dalam proses penyusunan, fasilitasi, evaluasi, sampai dengan pemberian nomor register rancangan perda. Melalui surat edaran itu, secara

⁵² Salah satu dasar permohonan Menteri Dalam Negeri adalah penafsiran atas Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

tidak langsung, Kemendagri memerintahkan pemerintah daerah untuk mengabaikan keberadaan Permenkumham No. 22 Tahun 2018.

C. Inisiatif Praktik Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Untuk memastikan suatu peraturan dapat berjalan efektif, sejumlah kementerian dan lembaga berinisiatif membentuk instrumen pendukung untuk melaksanakan pemantauan dan evaluasi peraturan. Inisiatif itu sekaligus merupakan tindak lanjut Paket Kebijakan Reformasi Hukum Jilid II yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo pada pertengahan Januari 2017.⁵³

Perlu diketahui bahwa beberapa undang-undang sebenarnya sudah memuat pengaturan tentang evaluasi peraturan perundang-undangan. Pasal 78 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua), misalnya, menyatakan “Pelaksanaan Undang-Undang ini dievaluasi setiap tahun dan untuk pertama kalinya dilakukan pada akhir tahun ketiga sesudah Undang-Undang ini berlaku.”

Secara umum, inisiatif pengaturan ataupun pelaksanaan pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang telah ada memiliki bentuk yang beragam, mulai dari peraturan pelaksana, pedoman, hingga alat bantu teknis. Di lingkungan Kemenkumham, terdapat Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi (Permenkumham No. 32 Tahun 2017).

Permenkumham itu menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa norma apabila ditemukan adanya peraturan perundang-undangan yang

⁵³ Hary, “Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/t587e0fdb06ea8/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii>, pada 13 Januari 2019).

saling bertentangan, baik secara vertikal maupun horisontal. Dalam praktiknya, mekanisme penyelesaian sengketa yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan itu dapat pula menangani konflik kewenangan antara kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, atau merekomendasikan revisi peraturan perundang-undangan yang dianggap menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah.

Mekanisme itu terbuka bagi umum, yang artinya siapapun⁵⁴ yang mengalami permasalahan ataupun kerugian sebagai akibat langsung dari konflik atau pertentangan antarnorma hukum atau konflik kewenangan yang timbul karena berlakunya peraturan perundang-undangan, dapat mengajukan permohonan penyelesaian melalui mekanisme yang diatur Permenkumham tersebut.

Masih di lingkungan Kemenkumham, inisiatif lain terkait pemantauan dan evaluasi peraturan telah dikembangkan pula oleh BPHN melalui pembentukan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional⁵⁵ dan penerbitan panduan evaluasi peraturan perundang-undangan yang mengacu pada Pedoman Lima Dimensi (5D) sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya.⁵⁶

Inisiatif yang kurang lebih sama dapat ditemui pula di Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) dan Kemenkes. Biro Hukum dan Organisasi Tata Laksana di kedua kementerian itu menyusun panduan analisis dan evaluasi atas

⁵⁴ Para pihak dapat terdiri dari orang perseorangan atau kelompok orang; badan/lembaga/kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian/pemerintahan daerah; dan swasta atau badan usaha publik/ privat.

⁵⁵ https://bphn.go.id/struktur/pusanevkumnas/litbang_org (diakses pada 13 Januari 2019). BPHN juga sudah mempublikasikan "Rekomendasi dan Analisis Evaluasi Hukum Tahun 2016, 2017, dan 2018" yang dapat diunduh pada https://bphn.go.id/content/view.php?id=konsep_final_buku_rekomendasi_rencana_aksi.pdf&title=REKOMENDASI%20ANALISIS%20DAN%20EVALUASI%20HUKUM%20TAHUN%202016,%202017,%20DAN%202018, pada 14 Januari 2018

⁵⁶ Simak penjelasan BPHN yang diakses di <https://bphn.go.id/news/2016041104071626/ALUR-KERJA-ANALISIS-DAN-EVALUASI-HUKUM-NASIONAL>, pada 13 Januari 2019.

rancangan produk hukum di lingkungan kementerian masing-masing.⁵⁷

Inisiatif yang lebih progresif muncul di KemenPUPR. Melalui Surat Edaran Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 08/SE/M/2018, kementerian itu memiliki mekanisme penyusunan konsepsi pengaturan dan analisis dampak kebijakan peraturan perundang-undangan dan produk hukum. Surat edaran itu dibentuk sebagai upaya untuk mengefektifkan proses harmonisasi penyusunan peraturan perundang-undangan dan produk hukum yang belum terimplementasi dengan baik.

Sebelumnya, kementerian tersebut telah memiliki Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 40/PRT/M/2015 tentang Pembentukan dan Evaluasi Produk Hukum di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Namun, Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (MenPUPR) menganggap perlu langkah penetapan kriteria yang akan digunakan sebagai acuan dan alat bantu dalam meningkatkan kualitas penyusunan peraturan perundang-undangan dan produk hukum yang diprakarsai KemenPUPR.

Pada level perda, UU Pemerintahan Daerah mengintroduksi mekanisme pemberian nomor register perda. Melalui mekanisme itu, rancangan perda yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah, wajib diberikan nomor register oleh otoritas yang lebih tinggi, dalam hal ini Mendagri untuk rancangan perda provinsi dan gubernur untuk rancangan perda kabupaten/kota. Ketentuan tentang register perda itu diatur dalam Pasal 243 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri No. 80 Tahun 2015).

Maksud dari pemberian nomor register tersebut adalah dalam

⁵⁷ Hal ini disampaikan oleh perwakilan dari Biro Hukum dan Organisasi Tata Laksana Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dan Kementerian Kesehatan, sebagai peserta FGD *Background Study* Reformasi Regulasi dalam Rangka Penyusunan RPJMN 2020-2024 pada 12 Desember 2018 di Hotel Morrissey, Jakarta

rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan. Selain itu, pemberian nomor register juga bertujuan untuk menciptakan ruang evaluasi tentang kesesuaian perda dengan kepentingan umum maupun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

D. Pelembagaan Pemantauan dan Evaluasi untuk Mendeteksi Peraturan yang Tidak Efektif

Setelah mengetahui faktor penyebab peraturan tidak efektif dan mencermati berbagai inisiatif perbaikan yang ada, selanjutnya perlu dilakukan identifikasi arah perubahan untuk mengatasi tidak efektifnya implementasi peraturan perundang-undangan itu. Arah perubahan ini diperlukan sebagai pemandu atas pilihan solusi yang bisa ditawarkan, sekaligus memastikan adanya keterkaitan dengan Reformasi Hukum Jilid II tentang penataan regulasi sebagaimana yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo pada awal 2017 lalu.

Beberapa arah perubahan terkait pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang sudah dapat diidentifikasi ialah sebagai berikut.

a. Pelembagaan tahapan pemantauan dan evaluasi melalui perubahan UU PPP 2011

Saat ini, RUU Perubahan UU PPP 2011 telah masuk ke dalam Prolegnas Prioritas 2019 dan disiapkan menjadi RUU usul DPR.⁵⁸ Artinya, RUU Perubahan UU PPP 2011 dapat menjadi pintu masuk untuk melembagakan mekanisme pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan sekaligus menjadi bagian dalam siklus legislasi di tingkat nasional dan daerah. Pelembagaan itu nantinya akan mencakup ketersediaan kewenangan, rumusan

⁵⁸ DPR RI, Program Legislasi Nasional diakses melalui <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>, pada 14 Januari 2019.

mekanisme, adanya *ex post review* dan *impact assessment*, serta keterkaitannya dengan tahapan perencanaan legislasi.

b. Pemutakhiran peraturan terkait pembentukan produk hukum daerah

Sebagai tindak lanjut perubahan UU PPP 2011, mekanisme pembentukan produk hukum daerah sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 juga harus dimutakhirkan. Ruang lingkup perubahan Permendagri itu, antara lain, mencakup pelembagaan *desk* dan mekanisme tindak lanjut hasil pengaduan perda bermasalah yang lebih transparan, lebih mudah diakses, dan partisipatif. Perubahan Permendagri No. 80 Tahun 2015 dapat pula diposisikan sebagai bagian dari upaya memperbesar skala tindakan preventif terhadap perda yang bermasalah. Tindakan preventif itu sebaiknya turut mempertimbangkan pula keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (PP No. 12 Tahun 2017).

c. Menghindari ego-sektoral

Untuk mengatasi sikap ego-sektoral maupun konflik kewenangan seperti yang terjadi antara Kemendagri dan Kemenkumham, dibutuhkan rekonseptualisasi kelembagaan. Rekonseptualisasi itu harus mencakup, antara lain, penentuan lembaga mana yang paling otoritatif serta penentuan mekanisme dan instrumen tunggal yang akan digunakan untuk melaksanakan pemantauan dan evaluasi. Selain itu, perlu pula penguatan fungsi dan organisasi pelaksana pemantauan dan evaluasi regulasi dengan cara meletakkan fungsi dan organisasi pemantauan dan evaluasi pada otoritas yang lebih tinggi.

5

Simplifikasi Regulasi

A. Konsistensi Perencanaan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berbagai pernyataan telah dikeluarkan oleh sejumlah kalangan mengenai tingginya jumlah regulasi di Indonesia. Data menunjukkan, sepanjang 2000 hingga 2015, pemerintah pusat telah mengeluarkan 12.471 peraturan perundang-undangan. Kementerian menjadi produsen regulasi terbanyak dengan menerbitkan 8.311 peraturan menteri. Jenis regulasi terbanyak berikutnya adalah peraturan pemerintah sebanyak 2.446 peraturan. Sementara itu, produk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah didominasi oleh perda kabupaten/kota sebanyak 25.575 peraturan, disusul kemudian perda provinsi sebanyak 3.177 peraturan.⁵⁹

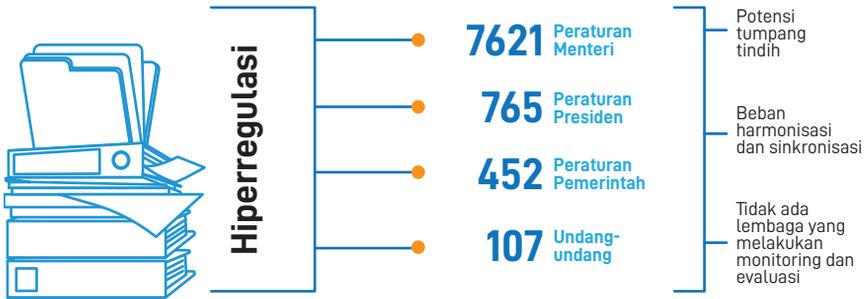
Data yang dihimpun PSHK dari dua laman resmi Kemenkumham, yaitu peraturan.go.id dan bphn.jdih.go.id, pada periode 2014 hingga Oktober 2018, menunjukkan bahwa peraturan menteri menjadi jenis peraturan terbanyak yang dibentuk, yaitu sebanyak 7.621 peraturan. Kemudian, secara berturut-turut diikuti oleh perpres (765), PP (452), dan undang-undang (107). Jumlah itu belum mencakup perda dan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara, seperti MA, MK, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan sebagainya.

Jumlah peraturan yang terlalu banyak atau *hiper-regulasi* ini menimbulkan potensi tumpang tindih antarperaturan, baik secara vertikal maupun horisontal. Selain itu, produksi peraturan yang banyak juga menimbulkan beban harmonisasi dan sinkronisasi yang harus dilakukan terutama oleh Kemenkumham.

Persoalan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam jumlah terlalu banyak ini salah satunya dilatarbelakangi oleh lemahnya perencanaan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, dalam

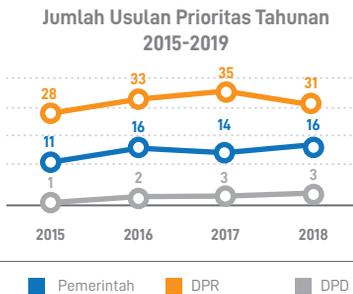
⁵⁹ Bappenas, Strategi Refirmasi Regulasi Nasional, https://www.bappenas.go.id/files/9814/4419/3082/Buku_Reformasi_Regulasi.pdf, hal. 5-6.

Bagan 4 Jumlah Regulasi yang Dihasilkan di Tingkat Pusat (Periode 2014–Oktober 2018)

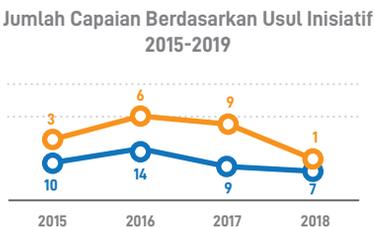


tabel berikut dapat dilihat perencanaan pada level undang-undang dan perencanaan untuk penyusunan PP dan perpres. Keduanya memiliki kelemahan dalam penentuan jumlah pada saat perencanaan dengan capaian yang dihasilkan. Selalu ada ketidaksesuaian antara target dan realisasi, baik pada level undang-undang maupun peraturan pelaksana.

Grafik 3 Perbandingan Prioritas Tahunan dan Capaian Per Tahun



- Jumlah RUU tahunan Prioritas setiap tahunnya selama 2015-2019 dibawah 50 RUU
- Sebagian besar adalah usulan DPR, dengan rata-rata 30 RUU usulan setiap tahun prioritas
- Selama 2015-2019, pemerintah konsisten mengusulkan RUU dibawah 20 RUU setiap tahun



- Capaian RUU yang disahkan menjadi UU setiap tahun dibawah 20 UU
- Sebagian besar RUU yang disahkan menjadi UU merupakan inisiatif pemerintah
- Sebagian besar RUU yang merupakan usul inisiatif pemerintah berupa RUU kumulatif terbuka (pengesahan perjanjian internasional)

Sumber: PSHK (diolah dari data Prolegnas, Prioritas Tahunan, dan Capaian)

Sementara itu, perbandingan perencanaan dan realisasi pembentukan peraturan pelaksana berupa peraturan pemerintah dan peraturan presiden dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4
Progsun PP dan Progsun Perpres beserta Realisasinya

Tahun Program Penyusunan	Jumlah RPP dalam Program Penyusunan	Realisasi Sesuai Rencana Program Penyusunan	Realisasi di luar Rencana Program Penyusunan
2014	80	18	83
2015	151	19	123
2016	196	35	64
2017	89	3	63
2018	43	3	45

Tahun Program Penyusunan	Jumlah Rancangan Perpres dalam Program Penyusunan	Realisasi Sesuai Rencana Program Penyusunan	Realisasi di luar Rencana Program Penyusunan
2014	22	11	179
2015	92	14	158
2016	91	2	123
2017	54	4	133
2018	30	3	124

90%

PP & Perpres

yang dihasilkan adalah di luar program penyusunan

Penyusunan PP dan Perpres di luar Progsun melalui prosedur izin prakarsa

Signifikasi Program Penyusunan PP dan Perpres permasalahan dalam perencanaan legislasi

Kedua tabel di atas membuktikan beberapa hal. *Pertama*, adanya ketidaksesuaian yang besar antara perencanaan dan realisasi pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, yakni undang-undang, PP, dan perpres. *Kedua*, khusus untuk peraturan

pemerintah dan peraturan presiden terlihat kesenjangan antara terealisasinya peraturan yang direncanakan dengan yang tidak direncanakan. Sebagian besar PP dan perpres yang dihasilkan justru tidak berasal dari Progsun PP maupun Progsun Perpres.

Mekanisme penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden harus diakui memberikan ruang untuk melakukan hal tersebut. Berdasarkan Pasal 30 dan Pasal 32 Perpres No. 87 Tahun 2014, kementerian/lembaga sebagai pengusul dapat mengirimkan permohonan untuk melakukan izin prakarsa pembentukan PP atau perpres di luar usulan yang sudah tercantum dalam program penyusunan masing-masing kementerian/lembaga.

Pada 2015, misalnya, sebanyak 104 PP disusun tanpa melalui perencanaan, mengingat hanya ada 19 PP yang tercantum dalam rencana awal. Demikian juga halnya dengan perpres. Pada 2016, dari 91 perpres yang direncanakan, hanya 2 yang disahkan, tetapi lahir 123 perpres yang disahkan tanpa melalui perencanaan.

Bukti-bukti tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara perencanaan dan kebutuhan regulasi di lapangan. Proses perencanaan yang tidak terencana dengan baik sangat besar kemungkinannya menghasilkan regulasi yang tidak berkualitas.

Analisis Centre for Strategic and International Studies (CSIS) tahun 2017 menunjukkan, ketidakmampuan regulator atau pembuat peraturan dalam melaksanakan reformasi regulasi untuk menghasilkan peraturan yang berkualitas disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu: *pertama*, regulator tidak mengetahui *best-practices* dari kebijakan terkait; dan *kedua*, adanya keterbatasan kapasitas, kompetensi, serta otoritas untuk menjalankan reformasi regulasi.⁶⁰

⁶⁰ Haryo Aswicahyo, dkk., "Perjalanan reformasi Ekonomi Indonesia 1997-2016", diakses melalui https://www.csis.or.id/uploaded_file/publications/perjalanan_reformasi_ekonomi_indonesia_1997-2016.pdf, pada 14 Januari 2019.

Dalam usaha mereformasi sistem regulasi, langkah nyata yang dibutuhkan dari pemerintah adalah melakukan simplifikasi regulasi. Hal lain yang juga penting dilakukan adalah dengan memodernisasi materi muatan dari peraturan-peraturan lama yang sudah tidak koheren lagi dengan tuntutan zaman. Langkah berikutnya adalah dengan mengendalikan pembentukan regulasi atau dengan kata lain membatasi seminimal mungkin terbitnya peraturan baru.

Salah satu pendekatan untuk melakukan simplifikasi adalah dengan melakukan beberapa hal berikut dalam jangka waktu tertentu:⁶¹

1. Menciptakan proses yang berkesinambungan untuk menjaga kualitas melalui pemantauan dan evaluasi regulasi secara terpusat.
2. Menciptakan infrastruktur regulasi yang mampu dengan efektif mengimplementasikan mekanisme koordinasi dan kerja sama antarkementerian dan instansi untuk memperkuat kapasitas analisis regulasi.

B. Inisiatif Perbaikan yang Pernah Berjalan

Patut diakui bahwa pemerintah tidak tinggal diam dengan situasi membengkaknya jumlah regulasi. Pada 2004, melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 (UU PPP 2004), Indonesia untuk pertama kalinya memiliki peraturan yang mengatur secara detail tentang bagaimana seharusnya undang-undang, PP, perpres, dan perda dibuat. Meski kemudian undang-undang itu direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU PPP 2011), dasar kerangka bangunan peraturan Indonesia dimulai dengan adanya UU PPP 2004 tersebut. Beberapa inisiatif pembenahan regulasi yang kemudian lahir sesudah diterbitkannya UU PPP 2004 dapat dilihat pada tabel di halaman berikut.

⁶¹ Effective And Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries, Jacobs and Associate, 2006 (versi awal dari draf ini dipresentasikan di World Bank Conference: Reforming the Business Environment, Cairo 2005).

Tabel 5
Inisiatif Pembentukan Regulasi Pasca UU PPP 2004

Peraturan	Materi	Koordinasi Kementerian dan Lembaga
Instruksi Presiden No. 3/2006 tentang Perbaikan Iklim Investasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyederhanaan peraturan yang menyangkut izin berusaha berkoordinasi dengan Kementerian Perdagangan. 2. Peninjauan perda yang menghambat investasi. 3. Pembentukan tim bersama untuk memantau dan mengevaluasi perancangan rancangan peraturan daerah (raperda) berkoordinasi dengan Kemendagri. 	Kementerian Perdagangan dan Kementerian Dalam Negeri.
Instruksi Presiden No. 6/2007 tentang Percepatan Pembangunan untuk Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peninjauan perda yang menghambat investasi yang dikoordinasikan antara Kemenkeu dan Kemendagri. 2. Pembentukan tim bersama untuk penyusunan, pengevaluasian, serta pembatalan perda yang menghambat investasi. 3. Penyempurnaan peraturan yang berhubungan dengan pengeluaran barang berupa Peraturan Menteri Keuangan dan Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai. 4. Pengevaluasian peraturan perundang-undangan sektor keuangan yang dikoordinasikan oleh Kementerian Perekonomian. 	Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, Kementerian Perekonomian.
UU No. 28/2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah	Kemendagri dan Kemenkeu melakukan evaluasi terhadap penyusunan ranperda tentang perpajakan serta kewenangan Kemenkeu mengajukan rekomendasi pembatalan.	Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri.
UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya perluasan cakupan perencanaan jenis peraturan yang dalam UU No. 10/2004 hanya Program Legislasi Nasional dan Program Legislasi Daerah. Kini, mencakup pula perencanaan PP serta perpres. 2. Naskah Akademik sebagai syarat dalam penyusunan UU dan Perda. 	

Pasca-diterbitkannya UU PPP 2011, sejumlah kementerian dan lembaga negara di tingkat pusat kemudian juga melahirkan berbagai kebijakan level teknis yang bertujuan untuk melakukan simplifikasi atas peraturan perundang-undangan, yang sebagian di antaranya diuraikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 6
Inisiatif Pembentukan Regulasi Pasca UU PPP 2011

No.	Tahun	Kementerian/Lembaga	Materi
1	2011	Bappenas (Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan, dan Keamanan, Direktorat Analisis Peraturan Perundang-Undangan)	<ul style="list-style-type: none">• Pendekatan yang dilakukan untuk regulasi yang sudah terbentuk adalah peninjauan regulasi dengan metode Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan (MAPP)• Pendekatan yang dilakukan untuk regulasi yang masih dalam tahap perencanaan adalah metode Model Analisis Kerangka Regulasi (MAKARA)
2	2015	Kemenkumham	<ul style="list-style-type: none">• Melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) No. 29/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemenkumham, Pusat Analisis Hukum Nasional yang bertugas melaksanakan analisis dan evaluasi hukum serta pemantapan konsepsi pembangunan hukum didirikan.• Termasuk dalam tugasnya adalah melakukan koordinasi dan pendampingan analisis serta evaluasi dengan instansi terkait atau pemangku kepentingan.

No.	Tahun	Kementerian/Lembaga	Materi
3	2016–2017	Kantor Staf Presiden	<ul style="list-style-type: none"> • Reformasi Hukum Jilid I berupa penataan regulasi agar tidak terjadi tumpang tindih. • Reformasi Hukum Jilid II tetap berupa penataan regulasi dengan tidak melihat pembuatan peraturan sebagai proyek tahunan.
4	2017	Kemenkumham	Permenkumham No. 31/2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan mencantumkan kewajiban bagi instansi pemohon pengundangan peraturan untuk melampirkan analisis kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang yang setingkat, peraturan yang lebih tinggi, dan putusan pengadilan yang terkait.
5	2017	Kemenkumham	Melalui Permenkumham No. 32/2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non Litigasi, pemerintah memberikan forum penyelesaian sengketa atas konflik norma hukum yang saling bertentangan, konflik kewenangan antarkementerian/lembaga atau antara kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.

No.	Tahun	Kementerian/Lembaga	Materi
6	2018	BPHN	Menyusun "Pedoman 5 Dimensi" (5D). Pedoman ini terdiri dari: pertama, kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan; kedua, kejelasan rumusan; ketiga, materi muatan; keempat, potensi disharmoni pengaturan; dan kelima, efektivitas implementasi peraturan perundang-undangan. ⁶²
7	2018	Kemenkumham	Melalui Permenkumham No. 22/2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Raperda serta Permenkumham No. 23/2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri dan Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintahan Non Struktural, pemerintah bermaksud untuk melakukan harmonisasi teknis penyusunan peraturan di kementerian dan lembaga di tingkat pusat dan daerah.

C. Inisiatif Perbaikan yang Sedang Berjalan

Pemerintah melalui Kemendagri pada 2016 membatalkan 3.143 perda yang dianggap bermasalah.⁶³ Materi perda yang dibatalkan oleh pemerintah tersebut, antara lain, berkisar pada retribusi dan

⁶² Hukumonline.com, "Perlu Dipahami! Pemerintah Tetapkan 5 Dimensi Penataan Regulasi Nasional", diakses melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a7bcc05b5ac1/perlu-dipahami-pe.-merrintah-tetapkan-5-dimensi-penataan-regulasi-nasional>, pada 14 Januari 2019.

⁶³ Kemendagri, "Sudah 162 Permendagri "Bermasalah" yang Dibatalkan", diakses melalui <https://www.kemendagri.go.id/index.php/blog/26349-Sudah-162-Permendagri-Bermasalah-yang-Dibatalkan>, pada 14 Januari 2019.

perizinan daerah yang menghambat pertumbuhan ekonomi.⁶⁴ Beberapa kementerian melakukan simplifikasi dalam bentuk pemangkasan regulasi. Tercatat Kementerian Perhubungan melakukan pemangkasan dari 197 menjadi 12 perizinan.⁶⁵ Direktorat Jenderal Perpajakan melalui Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-30/PJ/2018 tentang Pencabutan Peraturan Direktur Jenderal Pajak dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak dalam Rangka Simplifikasi Regulasi melakukan pencabutan 35 peraturan dalam rangka simplifikasi.⁶⁶ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) mencabut 90 peraturan sektoral yang dilakukan bertahap sejak Januari hingga finalisasinya pada Maret 2018.⁶⁷ Sementara itu, Kemenkeu sejak 2016 telah berhasil melakukan simplifikasi menjadi 1.472 peraturan menteri dari total 2.407 peraturan yang terbit sepanjang 2006–2015.⁶⁸

Pada pertengahan 2018, pemerintah membuat terobosan dengan memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP No. 24 Tahun 2018). PP itu memangkas prosedur izin berusaha yang semula ada di daerah, kini dapat dilakukan melalui daring (*online*). Meskipun masih pada tahap awal pemberlakuan, PP No. 24 Tahun 2018 menunjukkan bahwa simplifikasi regulasi, khususnya dalam bidang perizinan berusaha, merupakan prioritas pemerintah ke depan.

⁶⁴ Kemendagri, "Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang dibatalkan/revisi", diakses melalui https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf, pada 14 Januari 2019.

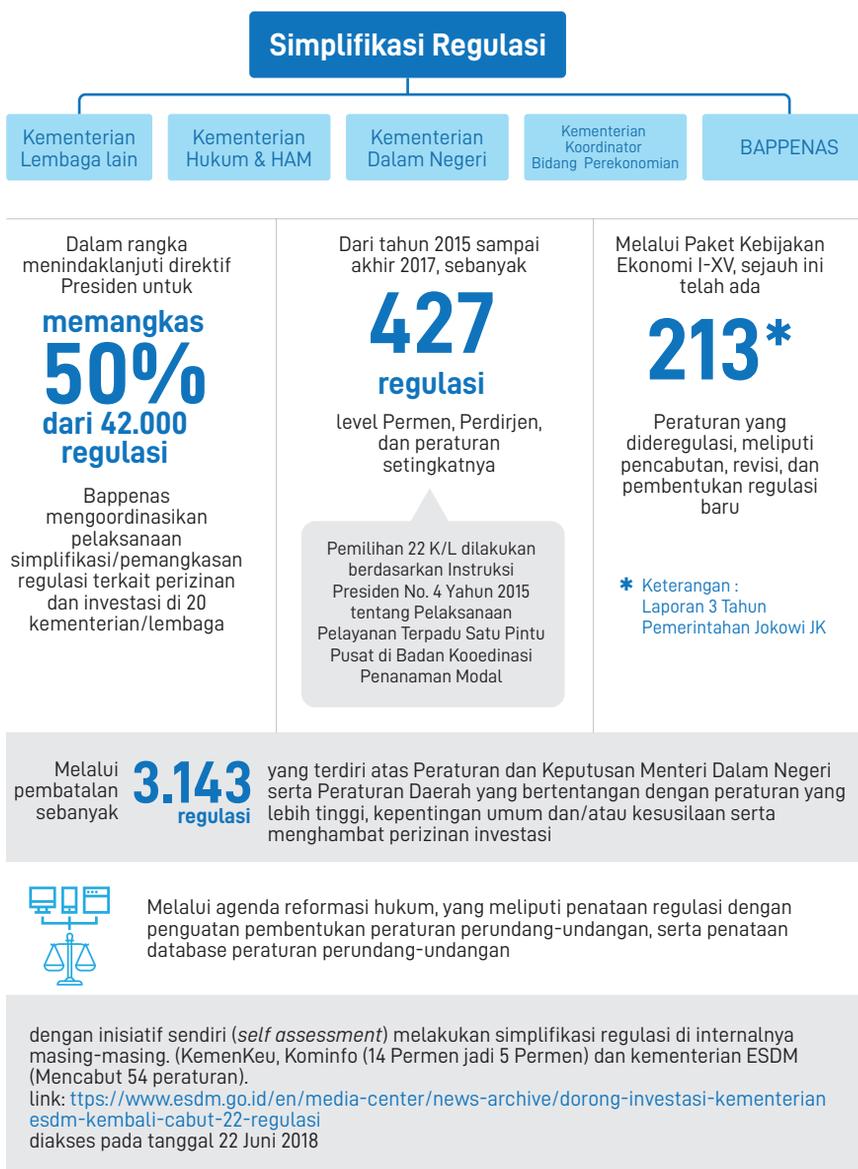
⁶⁵ Kontan.co.id, "Kemhub Akan Memangkas 197 Regulasi Perizinan Tahun Ini", diakses melalui <https://nasional.kontan.co.id/news/kemhub-akan-memangkas-197-regulasi-perizinan-tahun-ini>, pada 14 Januari 2018.

⁶⁶ Kontan.co.id, "Simplifikasi Regulasi, Ditjen Pajak Cabut Puluhan Peraturan", diakses melalui <https://nasional.kontan.co.id/news/simplifikasi-regulasi-ditjen-pajak-cabut-puluhan-peraturan>, pada 14 Januari 2019.

⁶⁷ Kementerian ESDM, "Pencabutan/penyederhanaan Regulasi dan perizinan Sektor ESDM", diakses melalui <https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-pencabutan-penyederhanaan-regulasi-dan-perizinan-sektor-esdm-.pdf>, pada 14 Januari 2019.

⁶⁸ Majalah Media Keuangan, diakses melalui <https://www.kemenkeu.go.id/media/9835/media-keuangan-mei-2018.pdf>, pada 14 Januari 2019.

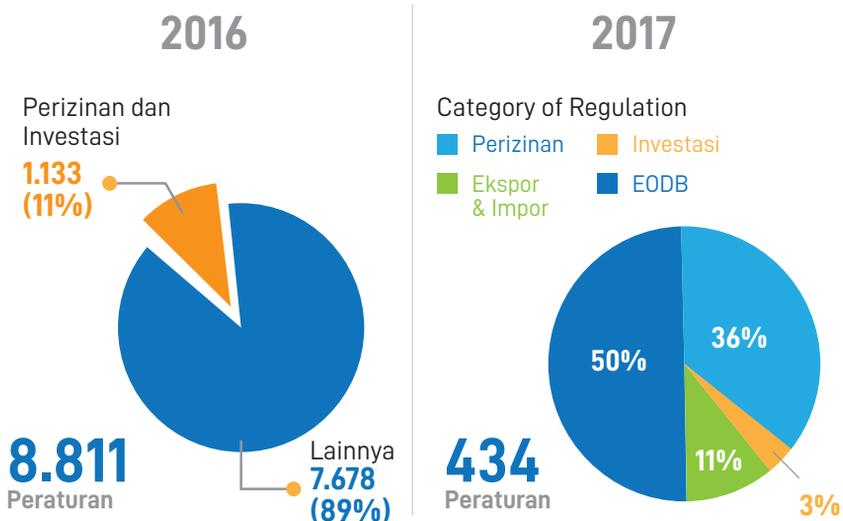
Bagan 5 Program Simplifikasi Regulasi Pemerintah 2015–2017



Sumber: Bappenas

Sepanjang periode 2015–2017, pemerintah telah menjalankan sejumlah program yang bertujuan untuk melakukan simplifikasi peraturan perundang-undangan. Implementasi simplifikasi regulasi dilakukan oleh beberapa kementerian, salah satunya Bappenas, dengan capaian telah melakukan peninjauan terhadap 434 peraturan di tingkat menteri, direktur jenderal, dan peraturan setingkat lainnya. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan berpedoman pada paket deregulasi yang dikeluarkan oleh presiden juga telah melakukan peninjauan terhadap 213 peraturan dengan tindak lanjut berupa pencabutan, perubahan, dan pembentukan peraturan baru. Sementara itu, terhadap regulasi di tingkat daerah juga telah dilakukan pembatalan sebanyak 3.143 perda. Pembatalan itu dilakukan oleh Kemendagri sebelum kewenangan pemerintah membatalkan perda dicabut karena dinyatakan inkonstitusional oleh MK melalui putusan pengujian undang-undang. Kemenkumham juga telah melakukan sejumlah penataan terkait regulasi, di antaranya penataan pangkalan data (*database*) serta pelaksanaan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan.

Grafik 4
Agenda Simplifikasi Regulasi Bappenas Periode 2016–2017



Simplifikasi dan pemangkasan perizinan sendiri merupakan materi yang acap disampaikan Presiden Joko Widodo dalam berbagai kesempatan. Pada 2017, presiden menyebutkan ada 42 ribu peraturan yang mengakibatkan lambatnya Indonesia mengejar ketertinggalan.⁶⁹ Setahun kemudian, presiden meminta setiap kementerian untuk melakukan pemangkasan regulasi di masing-masing sektor terkait, minimal 100 peraturan setiap bulan.⁷⁰

Sebelum pernyataan presiden tersebut, pemerintah melalui Bappenas sebetulnya sudah memprakarsai simplifikasi regulasi berkoordinasi dengan kementerian-kementerian sektoral. Pada 2016, misalnya, Bappenas memfasilitasi 20 kementerian/lembaga dalam rangka pelaksanaan simplifikasi regulasi pada bidang perizinan dan investasi. Hasilnya, 8.811 regulasi telah teridentifikasi dengan 1.133 di antaranya terkait perizinan dan investasi. Kemudian, dari jumlah itu, 324 regulasi dicabut dan 75 regulasi direvisi hingga akhir 2016.⁷¹

Selanjutnya, pada 2017, Bappenas melakukan simplifikasi regulasi dengan melibatkan 21 kementerian/lembaga. Dari 434 regulasi yang berhasil teridentifikasi, simplifikasi itu memiliki hasil berikut: 106 regulasi dicabut, 91 regulasi direvisi, dan 237 regulasi digabungkan menjadi 30 regulasi. Laporan simplifikasi pada 2017 itu juga menyatakan bahwa upaya simplifikasi ditujukan untuk mempermudah prosedur registrasi/pendaftaran dan perizinan, mempercepat proses, memperbaiki pelayanan, melindungi kepentingan publik dan/atau pengguna jasa, memberikan kepastian hukum, serta mempercepat proses penyelesaian sengketa.⁷²

⁶⁹ Kompas.com, "Presiden Jokowi: Ada Lebih dari 42.000 Regulasi, Coba, Pusing Tidak?", diakses melalui regional.kompas.com/read/2017/10/09/07291101/presiden-jokowi-ada-lebih-dari-42000-regulasi-co-ba-pusing-tidak, pada 14 Januari 2019.

⁷⁰ Kompas.com, "Jokowi Targetkan Setiap Menteri Pangkas 100 Aturan Penghambat Investasi Per Bulan", diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/28/15365951/jokowi-targetkan-setiap-menteri-pangkas-100-aturan-penghambat-investasi-per>, pada 14 Januari 2019.

⁷¹ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Laporan Pelaksanaan Simplifikasi/Pemangkasan Regulasi Tahun 2016* (Jakarta: Bappenas, 2016)

⁷² Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Laporan Pelaksanaan Simplifikasi Regulasi Tahun 2017* (Jakarta: Bappenas, 2018)

Lebih lanjut, komitmen Bappenas dalam melakukan agenda simplifikasi regulasi terus dilakukan pada 2018. Dalam agenda itu, Bappenas bekerja sama dengan Universitas Pelita Harapan Institute of Economic Analysis of Law Policy (UPH-IEALP) melaksanakan agenda simplifikasi regulasi dengan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dalam bidang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Agenda itu bertujuan untuk menekankan pemahaman pentingnya regulasi yang substantif serta koordinasi kewenangan antarkementerian/lembaga. Secara umum, agenda itu berhasil mengidentifikasi dan menganalisis 47 regulasi terkait UMKM dari 16 kementerian/lembaga. Sebanyak 28 regulasi di antaranya telah selesai dianalisis secara lengkap (kualitatif, kuantitatif, dan monetisasi), sementara 19 regulasi lainnya masih dalam tahap analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil analisis dan studi empiris yang telah dilakukan tersebut, terlihat bahwa permasalahan tidak efektifnya peraturan perundang-undangan terkait UMKM disebabkan oleh kurang terimplementasinya kewenangan suatu kementerian dalam penajaman, sinkronisasi, dan koordinasi .⁷³

D. Melanjutkan Upaya Simplifikasi

Proses simplifikasi, sebagai salah satu bagian awal dari strategi reformasi regulasi, telah dilakukan oleh masing-masing sektor dengan tingkat keberhasilan yang bervariasi. Patut dicatat bahwa setiap sektor di bawah kementerian/lembaga memiliki tantangan kelembagaannya masing-masing dalam melakukan simplifikasi regulasi. Sebagai langkah awal, penting untuk melakukan pencatatan mengenai pengalaman masing-masing kementerian/lembaga dalam melakukan simplifikasi regulasi. Hal itu dilakukan agar dalam menyusun agenda ke depan, telah tersedia dokumentasi mengenai metode dan kisah sukses setiap

⁷³ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Laporan Hasil Kajian Simplifikasi Regulasi bidang UMKM Kerja Sama Bappenas dengan UPH Institute of Economic Analysis of Law Policy*, (Jakarta: Bappenas, 2018)

kementerian/lembaga dalam melakukan simplifikasi regulasi.

Pencatatan metode dan kisah sukses tersebut akan menjadi dokumen hidup perjalanan reformasi regulasi di Indonesia dan dapat digunakan sebagai alat belajar bersama sekaligus pedoman untuk melakukan simplifikasi regulasi berikutnya. Dengan dokumen itu, pengambil kebijakan diharapkan mampu menyusun model simplifikasi regulasi yang ideal, sehingga keberhasilannya dapat terulang, tidak hanya di tingkat pusat tetapi juga di tingkat daerah.

Selain itu, perlu ada kesepakatan di antara para pihak bahwa reformasi regulasi, terutama dalam hal simplifikasi regulasi, perlu melibatkan banyak aktor dengan pendekatan multidisipliner. Pendekatan multidisipliner itu bukan hanya pada tahapan pemantauan dan evaluasi, tetapi sejak tahap perencanaan.

6

Kelembagaan dalam Reformasi Regulasi

A. Tuntutan Pembentukan Kelembagaan

Gagasan reformasi regulasi dalam aspek kelembagaan di Indonesia bukan merupakan hal yang baru. Namun, komitmen dan konsistensi yang lemah menjadikan masih tersisanya berbagai pekerjaan rumah yang harus diselesaikan. Upaya awal reformasi dalam aspek kelembagaan ditandai dengan disahkannya Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 1964 tentang Panitia Negara Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Urusan Tata Cara dan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 6 Tahun 1964).⁷⁴ Namun, perpres itu tidak sampai dilaksanakan, dan lembaga yang diamanatkan pembentukannya oleh perpres itu pun tidak pernah terbentuk hingga hari ini karena adanya dinamika politik yang berujung pada pergantian presiden.

Upaya reformasi regulasi dalam aspek kelembagaan berikutnya, yang cukup signifikan membawa pengaruh terhadap aspek kelembagaan, adalah melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP 2004),⁷⁵ yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU PPP 2011).⁷⁶ Namun begitu, setelah berjalan hampir delapan tahun, upaya reformasi tersebut belum memberikan dampak yang besar terhadap berbagai permasalahan yang ada.

Permasalahan yang sudah terpotret dengan baik dalam dokumen pelaksanaan Strategi Reformasi Regulasi yang diterbitkan Bappenas adalah ketiadaan lembaga yang mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan pengelolaan regulasi secara nasional. Kewenangan perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi tersebut tersebar pada kementerian/lembaga, sementara Kemenkumham yang tidak

⁷⁴ Indonesia, Panitia Negara Bappenas Urusan Tata Cara dan Peraturan-Peraturan, Perpres Nomor 6 Tahun 1964, Lembaran Negara Nomor 22 Tahun 1964.

⁷⁵ Indonesia, Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, UU Nomor 10 Tahun 2004, Lembaran Negara Nomor 53 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389.

⁷⁶ Indonesia, Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, UU Nomor 12 Tahun 2011, Lembaran Negara Nomor 82 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

mempunyai kewenangan untuk menangani kebijakannya hanya menangani sebagian proses pembentukan regulasi.⁷⁷ Selain itu, Kemenkumham pun tidak mampu dengan segera menyelesaikan permasalahan dalam urusan peraturan perundang-undangan, yang berakibat pada menumpuknya permasalahan kuantitas dan kualitas dari peraturan perundang-undangan yang ada saat ini.

Permasalahan dalam aspek kelembagaan pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan terjadi pada hampir setiap tahapan, bahkan juga termasuk tahapan yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU PPP 2011, yaitu pengawasan dan evaluasi. Permasalahan itu disebabkan karena tumpang tindih kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ada dua akar masalah yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan itu: *pertama*, kewenangan sudah diatur dalam UU PPP 2011 tetapi hanya bersifat koordinatif sehingga tidak mampu mengendalikan dan mengambil keputusan secara cepat dan strategis; dan *kedua*, kewenangan kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak diatur dalam UU PPP 2011, sehingga berbagai inisiatif yang ada tidak terkoordinasi dan cenderung berbenturan

Permasalahan yang sudah terpotret dengan baik dalam dokumen pelaksanaan Strategi Reformasi Regulasi yang diterbitkan Bappenas adalah ketiadaan lembaga yang mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan pengelolaan regulasi secara nasional.

⁷⁷ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib* (Jakarta: Bappenas, 2015), hlm. 45

satu sama lain karena tingginya ego sektoral dan penggunaan dasar hukum yang berbeda antara satu lembaga dengan lembaga lainnya.

Reformasi regulasi dari aspek kelembagaan menjadi penting juga karena adanya gagasan yang disampaikan dalam laporan OECD tahun 2012 tentang reformasi regulasi di Indonesia. Laporan itu merekomendasikan pembentukan lembaga khusus yang fokus untuk melakukan pengawasan dan pelaksanaan reformasi regulasi yang sedang berjalan. Dalam salah satu bagiannya, laporan ini menyebutkan:

“Establish an independent institution to actively provide oversight of a whole-of government regulatory policy and goals, support coordinated implementation of policy and foster regulatory quality.”⁷⁸

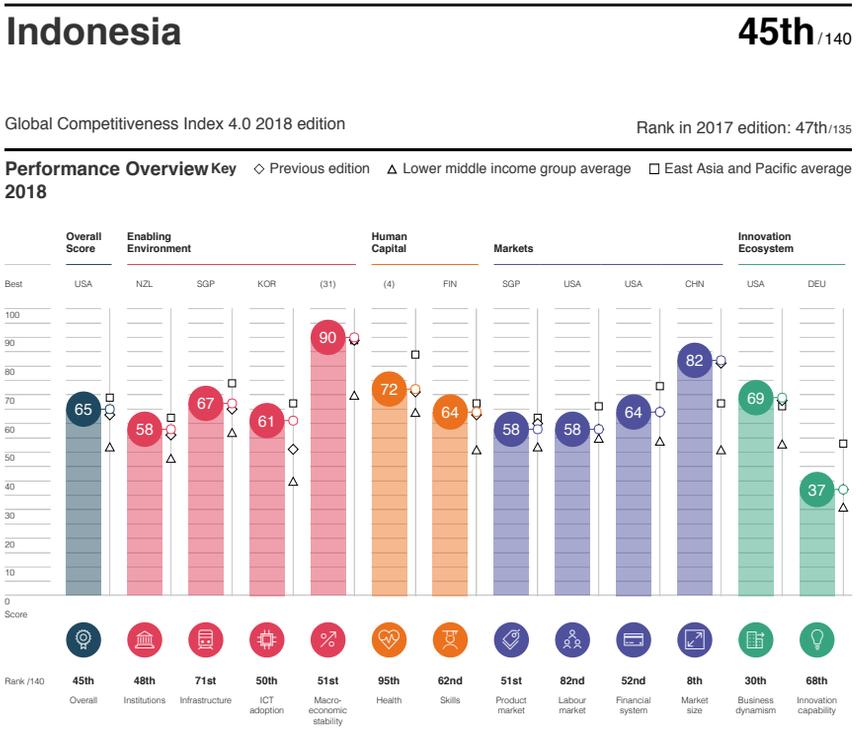
Selain laporan OECD tersebut, ada pula *Regulatory Quality Index* atau indeks kualitas peraturan yang diterbitkan Bank Dunia pada 2016. Pada indeks itu, Indonesia memperoleh nilai minus, meskipun memperlihatkan kenaikan penilaian dari tahun-tahun sebelumnya. Selain itu, laporan *Global Competitiveness Index* tahun 2018 yang dikeluarkan oleh World Economic Index menempatkan Indonesia pada posisi 45 dari 140 negara dengan nilai 64,9.⁷⁹ Meskipun naik dari peringkat pada tahun sebelumnya (47), tetapi Indonesia masih berada di bawah Singapura, Malaysia, dan Thailand.

⁷⁸ OECD, *Reviews of Regulatory Reform; Indonesia 2012: Strengthening Co-ordination and Connecting Market*, OECD Publishing, hal. 54.

⁷⁹ The Global Competitiveness Indeks 2018, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ048>, diakses pada 2 Januari 2019.

Tabel 7

Peringkat Indonesia dalam *Global Competitiveness Index 2018*



Sumber: *The Global Competitiveness Index 2018*

Salah satu poin penilaian dalam *Global Competitiveness Index* tersebut adalah “burden of government regulation” yang melihat seberapa mudah pelaku bisnis memenuhi syarat administrasi, seperti perizinan atau pelaporan. Dalam poin penilaian ini, Indonesia berada pada peringkat 26 dari 140 negara dengan nilai 4,1 (skala 1–7).⁸⁰ Capaian itu patut diapresiasi karena mengalami kenaikan dari perolehan di tahun 2013, yaitu peringkat 31 dengan nilai 3,9.⁸¹ Namun, angka itu belum berhasil

⁸⁰ Peringkat Indonesia berada dibawah Singapura dan Malaysia. Lihat <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ048>, diakses pada 2 Januari 2019.

⁸¹ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *loc.cit.*, hlm. 11

mencapai target yang sudah dicanangkan dalam Strategi Nasional Reformasi Regulasi Jangka Panjang 2015–2025, yaitu mencapai nilai 4,4 di tahun 2018.⁸²

Dari nilai yang diperoleh Indonesia pada kategori “*burden of government regulation*” tersebut dapat diketahui bahwa memenuhi persyaratan administrasi dalam melakukan usaha di Indonesia masih dianggap tidak mudah. Hal itulah yang menjadi pemicu Pemerintahan Joko Widodo memiliki komitmen kuat dalam melaksanakan reformasi regulasi. Salah satu bentuk komitmen kuat itu ditunjukkan dengan dibentuknya Strategi Nasional Reformasi Regulasi Jangka Panjang 2015–2025. Dalam strategi itu tertulis bahwa dalam aspek kelembagaan akan dilakukan restrukturisasi kelembagaan pembentukan regulasi.⁸³

Selain hasil riset tersebut, berbagai data sudah berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini yang membuktikan bahwa ada permasalahan dalam proses pembentukan regulasi di Indonesia. Data-data yang dimaksud menunjukkan beberapa gejala, antara lain, yaitu: tidak sinkronnya perencanaan pembentukan regulasi dengan perencanaan pembangunan; lemahnya lembaga pembentuk perencanaan pembentukan PP dan perpres untuk memastikan seluruh PP dan perpres yang dibentuk pada tahun tertentu sesuai dengan perencanaannya; serta adanya kecenderungan pembentukan peraturan menteri yang berlebihan dari segi kuantitas.

Pemerintah sudah melakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan berbagai permasalahan tersebut, baik dengan memperkuat fungsi atau bahkan menambahkan fungsi baru pada suatu lembaga atau bagian tertentu dalam kementerian. Namun, ketiadaan penanggung jawab tunggal yang fokus dalam urusan peraturan perundang-undangan mengakibatkan inisiatif perbaikan dilakukan secara parsial, sehingga tidak jarang justru menimbulkan permasalahan baru. Selain itu, solusi

⁸² *Ibid.*, hlm. 36

⁸³ *Ibid.*, hlm. 32

yang muncul cenderung bersifat reaktif terhadap suatu fenomena, dan tidak mampu untuk mengantisipasi potensi permasalahan yang mungkin terjadi di masa mendatang. Oleh karena itu, upaya pelaksanaan reformasi regulasi harus mampu mendiagnosis berbagai permasalahan manajemen regulasi secara menyeluruh, sehingga mampu merumuskan solusi yang komprehensif.

B. Peran Signifikan Lembaga Khusus Peraturan Perundang-undangan

Permasalahan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua bagian: *pertama*, permasalahan dalam pembentukan undang-undang; dan *kedua*, permasalahan dalam perencanaan pembentukan PP, perpres, dan perda. Pembagian itu didasarkan pada lembaga apa yang terlibat dalam proses perencanaan pembentukan peraturan. Dalam perencanaan undang-undang, lembaga yang terlibat mencakup dua cabang kekuasaan yang berbeda, yaitu eksekutif dan legislatif, sehingga perlu dipertimbangkan pelaksanaan prinsip *checks and balances*⁸⁴. Sementara itu, dalam perencanaan PP, perpres, dan perda hanya satu cabang kekuasaan yang terlibat dalam proses pembentukannya, yaitu kekuasaan eksekutif.

Terkait perencanaan undang-undang, Pasal 21 ayat (4) UU PPP 2011 mengatur bahwa, “Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”, yang dalam hal ini kewenangan diserahkan kepada BPHN yang berada di bawah Kemenkumham.

⁸⁴ Prinsip *checks and balances* berkembang pada negara yang tidak menjalankan teori *separation of power* secara murni, termasuk Indonesia. Tiga cabang kekuasaan dalam teori *Separation of Power*, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial, tidak dipisahkan secara murni, tetapi saling berkaitan, baik dalam konteks pengawasan maupun perimbangan kekuasaan, yang tercermin dalam fungsi, tugas dan kewenangan masing-masing. Menurut Arthur Mass dan G.Marshall *checks and balances* merupakan salah satu dari lima aspek dalam pemisahan kekuasaan, yaitu *differentiation; legal incommptability of office holding; isolation, immunity, and independence; checks and balances; coordinate status and lack of accountability*. Lihat, Jumly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI, 2006), hlm. 21

Lemahnya kewenangan dalam melakukan seleksi terhadap usulan undang-undang berdampak pada tidak konsistennya standar dalam menentukan regulasi yang masuk dalam daftar prioritas.

UU PPP 2011 dengan tegas menentukan siapa lembaga pelaksananya, tetapi tidak secara tegas mencantumkan kewenangan lembaga untuk melakukan peninjauan dan seleksi terhadap usulan yang disampaikan oleh berbagai pihak terkait dengan undang-undang yang dibentuk.

Selain itu, BPHN juga hanya berperan dalam teknis pembentukan undang-undang, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan secara menyeluruh dalam penentuan perencanaan undang-undang. Dampak yang terjadi adalah, jumlah RUU yang disahkan menjadi undang-undang dalam satu tahun selalu lebih sedikit dibandingkan dengan RUU yang menjadi prioritas dalam Prolegnas. Hal itu tergambar pada capaian legislasi sepanjang periode 2015–2018, ketika jumlah RUU yang disahkan menjadi undang-undang selalu lebih rendah dari usulan prioritas yang masuk dalam perencanaan legislasi. Bahkan, capaian legislasi yang berasal dari usul inisiatif DPR hanya berkisar antara 20–30 persen dari yang diusulkan di awal tahun.

Lemahnya kewenangan dalam melakukan seleksi terhadap usulan undang-undang berdampak pada tidak konsistennya standar dalam menentukan regulasi yang masuk dalam daftar prioritas. UU PPP 2011 mensyaratkan beberapa dokumen yang harus disertakan dalam pengusulan RUU untuk

masuk ke dalam Prolegnas, yaitu Naskah Akademik, naskah RUU, dan keterangan bahwa naskah RUU telah melewati tahap harmonisasi. Syarat-syarat itu hanya dipandang sebagai kelengkapan formil, tanpa melihat pada substansi dokumen. Hal itu turut mengakibatkan adanya ketidaksesuaian dokumen perencanaan peraturan dengan dokumen perencanaan pembangunan, atau bahkan dengan politik legislasi yang sudah digariskan sebelumnya.

Padahal level PP dan perpres, instrumen perencanaan berupa Progsun PP dan Progsun Perpres relatif tidak dapat berjalan efektif. Pada 2018, misalnya, Progsun PP dan Perpres baru disahkan melalui keputusan presiden pada Mei 2018. Sebagai dokumen perencanaan, pengesahan pada bulan Mei itu terhitung lambat sehingga kontraproduktif dan cenderung menghalangi pemenuhan target pembentukan regulasi terkait dalam satu tahun berjalan. Selain itu, dalam praktik, judul Rancangann PP (RPP) atau Rancangan Perpres (Rperpres) yang tercantum dalam Progsun tidak diikuti dengan baik, karena PP atau Perpres yang disahkan justru lebih banyak berasal dari judul di luar Progsun, yang masuk melalui mekanisme izin prakarsa.

Dari perspektif kelembagaan, permasalahan tersebut mencerminkan adanya pelaksanaan kewenangan lembaga yang lemah, sehingga tidak mampu melakukan perencanaan PP dan perpres tepat waktu. Idealnya, perencanaan regulasi—termasuk undang-undang, PP, dan perpres—dilakukan sebelum penganggaran untuk tahun berikutnya ditetapkan, yaitu melalui Undang-Undang APBN yang biasanya disahkan pada bulan Agustus setiap tahunnya. Pengesahan Progsun PP dan Progsun Perpres pada bulan Mei yang selama ini diterapkan tidak menggambarkan perencanaan selama satu tahun, karena pascapengesahan tersisa hanya tujuh bulan pada tahun berjalan.

Sementara itu, fakta bahwa 90 persen RPP dan RPerpres yang disahkan adalah melalui izin prakarsa, bukan melalui Progsun, mengindikasikan bahwa ada tumpang tindih kewenangan dalam menentukan prioritas regulasi dalam satu tahun. Pembentuk perencanaan PP dan perpres

seharusnya juga memiliki kewenangan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas perencanaan itu, dan juga melakukan tindakan apabila ada usulan regulasi yang diproses di luar dokumen perencanaan yang sudah dibentuk.

Selanjutnya, pada tahap harmonisasi, terdapat dua permasalahan yang terjadi dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan: *pertama*, dalam harmonisasi pembentukan undang-undang, PP, atau perpres; dan *kedua*, harmonisasi dalam pembentukan perda. Permasalahan harmonisasi pada pembentukan undang-undang, PP, dan Perpres terjadi karena tahapan ini lebih melihat pada keterkaitan satu peraturan atau rancangan peraturan dengan peraturan perundang-undangan lain, tanpa melihat pada kesesuaian substansi dengan materi muatan jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Dampaknya, lahir berbagai peraturan yang substansinya bukan merupakan materi muatan dari jenis peraturan perundang-undangan tertentu. Hal itu berkontribusi terhadap jumlah peraturan yang tidak proporsional serta substansi peraturan yang terlalu parsial atau sektoral. Sementara itu, dalam harmonisasi perda, permasalahan yang terjadi adalah tumpang tindih kewenangan antara Kemenkumhan dan Kemendagri.

Lemahnya fungsi harmonisasi dalam tahap perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama undang-undang, menyebabkan masih adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur hal yang bukan materi muatannya. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Bayu Dwi Anggono terhadap 239 undang-undang selama periode 1999–2012, ditemukan 14 undang-undang yang substansinya bukan materi muatan undang-undang.⁸⁵ Idealnya, dalam tahap harmonisasi, ide pembentukan undang-undang dari pemerintah maupun DPR dapat dinilai apakah sesuai atau tidak dengan materi muatannya. Apabila tidak sesuai, sudah seharusnya pemerintah atau

⁸⁵ Bayu Dwi Anggono, "Asas Materi Muatan yang Tepat dalam Pembentukan Undang-undang, serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-undang Republik Indonesia yang Dibentuk pada Era Reformasi (1999-2012), Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 2014

DPR tidak melanjutkan proses atau merevisi substansi yang dianggap tidak sesuai dengan materi muatan yang seharusnya.

Dalam perspektif kelembagaan, terlihat bahwa fungsi harmonisasi dilaksanakan tidak menyeluruh dan tidak mampu memastikan apakah semua RUU yang akan dibahas sudah sesuai dengan materi muatan yang seharusnya sebagaimana diatur di dalam UU PPP. Terhadap kondisi itu, paling tidak terdapat dua hal yang perlu diupayakan, yaitu memperluas cakupan harmonisasi hingga pada penentuan kesesuaian materi muatan, dan memperkuat kewenangan pemerintah dan DPR untuk menghentikan pengusulan pembentukan suatu undang-undang apabila substansinya tidak sesuai dengan materi muatan undang-undang.

Sementara itu, permasalahan harmonisasi pada pembentukan perda didominasi oleh tumpang tindih kewenangan yang melibatkan Kemenkumham melalui kantor wilayah (kanwil) di daerah dan juga Kemendagri sebagai pembina pemerintah daerah. Kedua kementerian itu merasa memiliki kewenangan dalam melakukan harmonisasi, atau bahkan pembentukan perda secara keseluruhan. Hasilnya, pemerintah daerah sering kali dihadapkan pada perbedaan pandangan atau pemahaman antara Kemenkumham dan Kemendagri mengenai mekanisme pembentukan perda.

Tumpang tindih kewenangan semakin terlihat pada saat Kemenkumham menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (Permenkumham No. 22 Tahun 2018). Pasal 2 peraturan itu menentukan bahwa "Perancang harus melakukan pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah."

Kemendagri menyatakan keberatan atas ketentuan tersebut dan mengirimkan surat bernomor 180/7182/SJ yang berisikan permohonan

untuk membatalkan Permenkumham tersebut melalui mekanisme sengketa norma sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi (Permenkumham No. 31 Tahun 2017).

Kasus tersebut menunjukkan bahwa proses pembentukan perda, khususnya pada tahap harmonisasi, berada dalam dua rezim yang berbeda: *pertama*, perda sebagai peraturan perundang-undangan yang berdasar pada UU PPP serta dilaksanakan oleh Kemenkumham; dan *kedua*, perda sebagai salah satu kewenangan konkuren dari pemerintah daerah yang dalam pelaksanaannya berdasar pada UU Pemerintahan Daerah serta dilaksanakan oleh Kemendagri.

Tumpang tindih kewenangan antara Kemenkumham dan Kemendagri dalam pembentukan perda—terutama pada tahap harmonisasi—harus segera diselesaikan, sehingga tidak memincu permasalahan lain di daerah. Upaya itu juga harus segera dilakukan untuk membangun sistem yang transparan dan akuntabel. Salah satu jalan keluar dari aspek kelembagaan adalah pemerintah pusat harus memiliki satu pandangan dan pemahaman mengenai dasar hukum yang digunakan untuk melegitimasi proses pembentukan perda, sehingga dapat memperjelas pula letak kewenangan dan tanggung jawab pembentukan perda.

Untuk memutuskan dasar hukum mana yang perlu digunakan, cukup melihat permasalahan apa yang sesungguhnya terjadi. Tumpang tindih kewenangan dalam hal ini terjadi pada tahap pembentukan perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU PPP. Oleh karena itu, permasalahan ini lebih tepat dipandang dengan perspektif peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kewenangan harmonisasi yang melibatkan Kanwil Kemenkumham menjadi lebih tepat untuk digunakan.

Kedua permasalahan dalam tahap harmonisasi tersebut menunjukkan ketiadaan lembaga yang memegang otoritas penuh untuk mengambil

keputusan dan membuat berbagai perencanaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam harmonisasi terhadap undang-undang, PP, dan perpres, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham tidak sepenuhnya mampu menghentikan pembentukan undang-undang yang tidak sesuai dengan materi muatannya, karena ada desakan dari kementerian sektor atau dari DPR sebagai pengusul. Sedangkan dalam harmonisasi perda, “sengketa” antara Kemenkumham dan Kemendagri terpaksa terjadi karena tidak ada otoritas yang mampu menyelesaikan dengan tegas memasukkan harmonisasi perda ke dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan dalam fungsi pengawasan dan pembinaan dalam konteks pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah.

UU PPP 2011 tidak memasukkan tahap pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku dalam tahapan pembentukannya. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan hanya terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan berakhir di pengundangan. Padahal, tahap pemantauan dan evaluasi penting untuk memastikan terlaksananya analisis berbasis bukti mengenai apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya. Hasil dari pemantauan dan evaluasi dapat dijadikan dasar bagi peraturan tertentu apakah tetap diberlakukan, direvisi, atau harus dicabut. Selain itu, hasil pemantauan dan evaluasi dapat dijadikan dasar perubahan atau pembentukan kebijakan peraturan perundang-undangan secara umum.

Dalam praktik, meskipun tidak tercantum dalam UU PPP 2011, proses pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan inisiatif dari kementerian/lembaga sektor, terkait wilayah kerja masing-masing. Inisiatif itu mendukung kementerian/lembaga untuk melakukan perubahan atau pembentukan suatu kebijakan terkait.

Namun, setidaknya terdapat tiga masalah utama terkait mekanisme

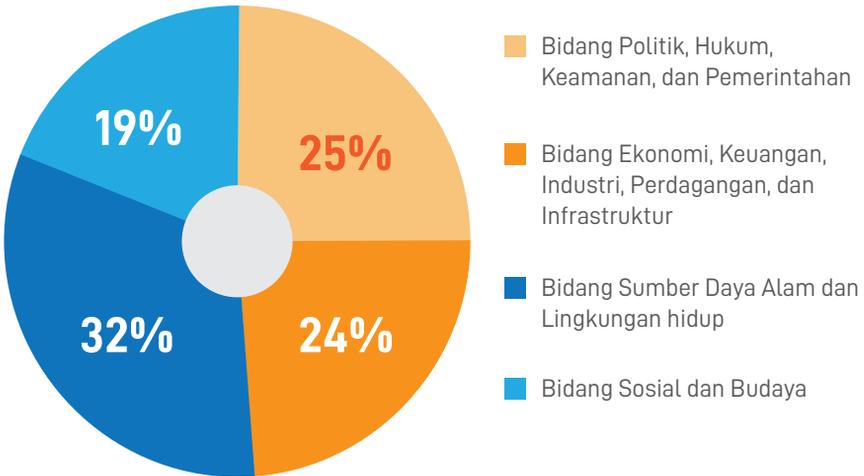
pemantauan dan evaluasi tersebut: *pertama*, hasil pemantauan dan evaluasi oleh kementerian/lembaga sektor bersifat parsial karena hanya melihat isu per sektor, sehingga kendala yang sifatnya lebih umum dan lintas sektor tidak mampu terbaca; *kedua*, sifat pemantauan dan evaluasi yang dilakukan lebih fokus melihat ketentuan-ketentuan dalam peraturan, bahkan masuk dalam aspek teknis seperti penulisan titik-koma, dibandingkan pada keterkaitan antara peraturan atau sistem besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Masalah *ketiga*, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi tidak sistematis dan cenderung dilakukan hanya apabila akan membentuk suatu peraturan baru. Dampaknya, pemantauan dan evaluasi peraturan tidak dipandang sebagai tahap yang menghubungkan antara pengundangan dan perencanaan sebagai suatu siklus pembentukan peraturan perundang-undangan yang utuh, tetapi hanya untuk justifikasi suatu proses perubahan atau pembentukan peraturan perundang-undangan baru.

Di samping dilakukan oleh kementerian sektor, praktik pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan juga dilakukan secara umum—tidak terhadap satu sektor tertentu—oleh BPHN, dalam hal ini Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional. Pada 2018, unit itu mengeluarkan rekomendasi hasil pelaksanaan pemantauan dan evaluasi terhadap 250 undang-undang dalam empat bidang seperti yang tertera dalam grafik berikut ini.⁸⁶

⁸⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Hasil Analisis dan Evaluasi Hukum Tahun 2016-2017 (Jakarta: BPHN Kemenkumham, 2017).

Grafik 5
Objek Analisis dan Evaluasi BPHN atas Peraturan Perundang-undangan Bidang Tertentu pada 2016, 2017, 2018



Sumber: Badan Pembinaan Hukum Nasional

Laporan Pusat Analisis dan Evaluasi BPHN tersebut terdiri dari dua bagian besar, yaitu laporan dalam konteks peraturan perundang-undangan secara umum dan laporan per undang-undang. Dalam konteks umum, laporan itu mengangkat empat ruang lingkup, yaitu pembangunan materi hukum, pembangunan struktur hukum, pembangunan penegakan hukum, dan pembangunan budaya hukum.⁸⁷

Khusus untuk ruang lingkup pertama, terdapat empat strategi jangka pendek yang digagas untuk mewujudkan kesejahteraan sosial, keadilan sosial, dan kepastian hukum: *pertama*, optimalisasi analisis dan evaluasi hukum nasional; *kedua*, peningkatan kualitas naskah akademik; *ketiga*, peningkatan peran perencanaan legislasi nasional; dan *keempat*,

⁸⁷ *Ibid.*

optimalisasi pelayanan dokumen dan informasi hukum dengan pemanfaatan teknologi menuju legislasi elektronik atau *e-legislasi*.⁸⁸ Sedangkan dalam laporan per undang-undang, disampaikan hasil rekomendasi terhadap 250 undang-undang, yang mencakup ketentuan mana saja dalam suatu undang-undang yang perlu direvisi atau dihapus, disertai dengan penjelasan dari rekomendasi itu.

Mekanisme pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan, baik yang dilakukan oleh kementerian/lembaga sektor maupun Pusat Analisis dan Evaluasi BPHN, pada dasarnya merupakan inisiatif yang patut diapresiasi karena berhasil mengisi kekosongan pengaturan dalam UU PPP 2011. Namun, keberadaan mekanisme tersebut tidak dilengkapi dengan perangkat kelembagaan yang kuat dan terintegrasi.

Pemantauan dan evaluasi oleh Pusat Analisis dan Evaluasi BPHN yang dilakukan atas produk regulasi sektor tertentu pada dasarnya sudah dilakukan secara komprehensif. Namun, keberadaan fungsi itu belum disertai dengan kewenangan yang kuat untuk menindaklanjuti ataupun melaksanakan rekomendasi yang dibuat. Hal itu disebabkan oleh keterbatasan kewenangan BPHN yang tidak didesain sebagai lembaga yang fokus menangani urusan peraturan perundang-undangan, yang rekomendasinya dapat langsung menjadi program kerja yang harus diikuti oleh kementerian/lembaga terkait.

Kondisi yang berbeda ditemukan di kementerian/lembaga sektor. Mekanisme pemantauan dan evaluasi atas produk regulasi yang dilaksanakan cenderung hanya menggunakan satu perspektif kementerian/lembaga sektor yang bersangkutan. Praktik itu berpotensi menjadikan pemantauan dan evaluasi hanya bersifat parsial dan lebih banyak mengutamakan kepentingan kementerian/lembaga tertentu. Situasi demikian dikhawatirkan semakin menumbuhkan sikap ego-sektoral sehingga tidak menyelesaikan permasalahan.

⁸⁸ *Ibid.*

C. Solusi Penguatan Kelembagaan

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, berbagai permasalahan yang timbul dalam isu peraturan perundang-undangan bermuara pada lemahnya aspek kelembagaan, termasuk fungsi dan kewenangan lembaga terkait dalam menjalankan tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, fungsi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dijalankan secara tidak fokus karena diemban oleh banyak lembaga, sehingga menimbulkan permasalahan tambahan seperti tumpang tindih maupun “sengketa” kewenangan.

Pilihan untuk melakukan penguatan kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah dengan membentuk satu lembaga yang fokus menjalankan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan. Opsi itu juga merujuk pada rekomendasi OECD yang mengusulkan adanya institusi independen yang fokus mengawal pelaksanaan reformasi regulasi, sekaligus menjadi otoritas tunggal dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Beberapa contoh lembaga yang dapat menjadi rujukan untuk pilihan solusi tersebut, antara lain, seperti *Subcommittee for Regulation and System Reform* di Jepang, *Regulatory Reform Committee* di Korea Selatan, *National Regulatory Control Council* di Jerman, dan *Administrative Board for Administrative Burdens* di Belanda.⁸⁹ Semua lembaga itu dibentuk sebagai lembaga independen non-kementerian dan menjadi organ negara yang langsung berada di bawah lembaga kepresidenan.

Dari keempat negara tersebut hanya Jepang dan Korea Selatan yang menganut sistem pemerintahan presidensial seperti Indonesia. Sistem pemerintahan penting menjadi pertimbangan ketika merujuk praktik kelembagaan karena akan mempengaruhi model pertanggungjawaban

⁸⁹ OECD, *loc.cit.*, hlm. 19-20

lembaga itu dalam sistem kenegaraan. Dalam konteks Indonesia, dengan sistem presidensial, akan sangat strategis apabila otoritas tunggal yang dibentuk untuk mengelola pembentukan peraturan perundang-undangan bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Selain bentuk lembaga dan model pertanggungjawaban, lembaga tunggal yang akan dibentuk juga harus memperhatikan fungsinya. Berdasarkan analisis permasalahan yang sudah dijabarkan sebelumnya, dapat disarikan beberapa fungsi yang harus dimiliki oleh lembaga tersebut, yaitu:

- a. melaksanakan perencanaan regulasi yang sesuai dengan perencanaan pembangunan;
- b. melakukan harmonisasi berupa penilaian kesesuaian substansi usulan peraturan dengan materi muatan, serta sinkronisasi dengan ketentuan pada peraturan perundang-undangan lainnya; dan
- c. melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku.

Selain tiga fungsi tersebut, berdasarkan rekomendasi OECD terdapat beberapa fungsi lain yang perlu dilekatkan pada lembaga tersebut, yaitu:

- a. mengidentifikasi kesempatan dan prioritas untuk pengembangan kebijakan terkait peraturan perundang-undangan di seluruh pemerintahan;
- b. menyediakan pelatihan dan panduan dalam menilai dampak dan strategi untuk mengembangkan kualitas peraturan perundang-undangan;
- c. membangun dan menerapkan strategi komunikasi untuk melindungi dukungan dan upaya yang sedang berjalan untuk meningkatkan kualitas dan manajemen kapasitas dari peraturan perundang-undangan; dan

- d. melakukan pemantauan dan laporan terhadap proses koordinasi reformasi regulasi dan kinerja manajemen sistem regulasi terhadap hasil yang diinginkan.⁹⁰

Lebih dari itu, lembaga ini harus diberikan peran untuk melakukan pengawasan substansi peraturan perundang-undangan agar sinkron dengan arah kebijakan. Implementasinya, lembaga ini harus aktif melakukan penilaian dengan berbagai instrumen analisis regulasi seperti *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dan *Cost and Benefit Analysis* (CBA). Lembaga ini juga perlu mendorong penerapan partisipasi yang lebih aktif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan memanfaatkan dukungan sistem teknologi informasi.

Dalam konteks Indonesia, pembentukan otoritas tunggal tersebut harus dilakukan dengan jalan reformasi struktural yang mencakup dua langkah: *pertama*, mengatur pembentukan lembaga baru dalam undang-undang atau peraturan lain setingkat undang-undang. Dalam hal ini, momentum revisi UU PPP 2011 yang akan berjalan pada 2019 dapat digunakan. Pengaturan yang dimaksud adalah untuk memberikan dasar hukum yang kuat sekaligus merumuskan kerangka kelembagaan, disertai pemberian fungsi, tugas, dan kewenangan yang kuat sebagai suatu pemegang otoritas tunggal dalam isu peraturan perundang-undangan.

Langkah *kedua*, melakukan penyesuaian terhadap fungsi-fungsi yang dimiliki lembaga-lembaga terkait peraturan perundang-undangan yang ada saat ini. Pembentukan lembaga tunggal harus disertai dengan penataan unit dan fungsi pada lembaga lain yang serupa, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Dalam hal ini, fungsi yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Kemenkumham, Kemendagri, dan Sekretariat Negara harus dipindahkan ke lembaga baru ini. Solusi itu memerlukan dukungan politik dan kebijakan yang kuat dari presiden dan para menteri, baik dari aspek

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 59

substansi maupun penganggaran.

Sementara itu, dalam hal penguatan kelembagaan ditempuh tanpa membentuk lembaga baru, solusi penguatan fungsi pada lembaga-lembaga yang ada lebih diarahkan pada penyelesaian permasalahan-permasalahan pokok yang sudah teridentifikasi. Misalnya, penyelesaian tumpang tindih atau “sengketa” kewenangan harmonisasi perda antara Kemenkumham dan Kemendagri, dan penyelesaian dualisme kewenangan perencanaan legislasi dan perencanaan pembangunan di BPHN dan di Bappenas. Namun, model pembenahan parsial seperti itu pada dasarnya tidak menyelesaikan akar masalah, karena kerumitan birokrasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan cenderung sudah mengakar pasca-berlakunya UU PPP 2004.

7

Usulan Strategi dan Program

Untuk memastikan pembenahan berjalan secara sistematis, berkesinambungan, dan menyeluruh, dibutuhkan instrumen hukum dan kebijakan yang memastikan proses tersebut berjalan.

Untuk mendukung optimalisasi pencapaian pembangunan nasional perlu segera dilakukan pembenahan sistem peraturan perundang-undangan. Pembenahan itu harus dilakukan secara sistematis, berkesinambungan, dan menyeluruh, baik dari sisi konsep, kelembagaan, proses pembentukan, maupun sistem pendukung. Pendekatan pembenahan yang dilakukan secara parsial selama ini tidak memberikan pengaruh yang besar terhadap pembenahan sistem peraturan perundang-undangan.

Untuk memastikan pembenahan berjalan secara sistematis, berkesinambungan, dan menyeluruh, dibutuhkan instrumen hukum dan kebijakan yang memastikan proses tersebut berjalan. Oleh karena itu, pembenahan sistem peraturan perundang-undangan harus ditempuh melalui perubahan UU PPP 2011 dan memasukkannya sebagai program prioritas pembangunan jangka menengah.

Kajian ini menemukan lima permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan pembenahannya. Kelima permasalahan mendasar itu terdiri dari: *pertama*, perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron

dengan perencanaan pembangunan; *kedua*, materi muatan yang tidak tepat; *ketiga*, hiper-regulasi; *keempat*, tidak adanya mekanisme pemantauan dan evaluasi; dan *kelima*, permasalahan fungsi dan kelembagaan.

Upaya pembenahan terhadap lima permasalahan tersebut dibagi menjadi dua level, yaitu strategi dan program. Strategi merupakan langkah yang harus ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan, sementara program merupakan rangkaian aktivitas yang harus dilaksanakan untuk memastikan suatu strategi dapat berjalan. Uraian mengenai prioritas pembenahan sistem pembentukan perundang-undangan yang mencakup permasalahan, strategi, dan program dapat dilihat dalam tabel di halaman berikut.

Tujuan	Permasalahan	Strategi	Program
Mewujudkan sistem peraturan perundang-undangan yang mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional	Perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron dengan perencanaan pembangunan.	Sinkronisasi sistem perencanaan melalui integrasi sistem perencanaan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun daerah.	Menetapkan sistem kerangka regulasi menjadi sistem perencanaan yang mengintegrasikan antara perencanaan pembangunan dan perencanaan peraturan perundang-undangan.
			Menyusun koordinasi peran antara Bappenas dan Kemenkumham (dalam hal ini BPHN) dalam mengintegrasikan tahapan perencanaan pembangunan dengan perencanaan peraturan perundang-undangan, baik terhadap Prolegnas, Program Prioritas Tahunan, Progsun PP, dan Progsun Perpres.
			Menyusun kebijakan untuk mengoordinasikan perencanaan peraturan di daerah dengan perencanaan pembangunan dan perencanaan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional.
			Menyusun rencana evaluasi rutin pelaksanaan sistem integrasi perencanaan pembangunan dan perencanaan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan tingkat daerah.
	Ketidaksihesuaian dengan materi muatan peraturan perundang-undangan	Pengendalian proses pembentukan peraturan perundang-undangan melalui harmonisasi dan sinkronisasi yang lebih ketat	Menyusun kebijakan acuan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih operasional.
			Memperkuat sistem pendukung kelembagaan untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan.
			Meningkatkan partisipasi kelompok berkepentingan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
	Hiper-regulasi	Optimalisasi perencanaan legislasi yang lebih terukur dan relevan dengan kebutuhan	Menyusun kebijakan pengendalian pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.
			Optimalisasi perencanaan peraturan perundang-undangan dalam Progsun PP dan Progsun Perpres sebagai satu-satunya basis pembentukan PP dan perpres.
			Menata fungsi kelembagaan dalam melakukan pemantauan penyusunan peraturan perundang-undangan.
			Mengintegrasikan pengaturan peraturan perundang-undangan yang bersinggungan dalam satu jenis peraturan perundang-undangan.
			Menyusun kebijakan yang mewajibkan assessment (penilaian) terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait materi peraturan yang akan disusun.
Tidak adanya mekanisme pemantauan dan evaluasi	Pelembagaan fungsi pemantauan dan evaluasi dalam sistem peraturan perundang-undangan	Menetapkan tahapan pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan dalam siklus proses legislasi (pembentukan peraturan perundang-undangan).	
		Menyusun kebijakan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan secara berkala.	
		Melakukan penataan lembaga untuk melaksanakan fungsi pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan.	
		Menyusun pedoman pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan.	
Permasalahan fungsi dan kelembagaan	Pengintegrasian fungsi dalam sistem peraturan perundang-undangan melalui penataan kelembagaan dan penguatan sistem pendukung	Menyusun rencana strategi penataan lembaga dalam sistem peraturan perundang-undangan.	
		Menyusun kebijakan sentralisasi dalam manajemen sistem peraturan perundang-undangan.	
		Meningkatkan kapasitas sumber daya manusia pendukung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui perbaikan sistem pendidikan dan pelatihan.	
		Meningkatkan jumlah sumber daya manusia pendukung, baik di tingkat pusat maupun daerah.	

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*
(Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI, 2006)

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum
dan HAM, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional
Berdasarkan Hasil Analisis dan Evaluasi Hukum Tahun 2016-
2017*, (Jakarta: BPHN Kemenkumham, 2017).

*Effective And Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory
Guillotine in Three Transition and Developing Countries,
Jacobs and Associate, 2006* (versi awal dari draf ini
dipresentasikan di World Bank Conference: Reforming the
Business Environment: Cairo, 2005)

Aswicahyo, Haryo, dkk., *Perjalanan reformasi Ekonomi Indonesia
1997-2016*

Indrati S., Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, cetakan ke-9, (Jakarta: Kanisius, 2007)

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Laporan Hasil Kajian Simplifikasi Regulasi bidang UMKM Kerja Sama Bappenas dengan UPH Institute of Economic Analysis of Law Policy*, (Jakarta: Bappenas, 2018)

_____, *Laporan Pelaksanaan Simplifikasi/Pemangkasan Regulasi Tahun 2015, 2016, 2017, Policy Paper Simplifikasi Regulasi Dalam Rangka Mendukung Pencapaian Sasaran RKP 2018 Bidang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah* (Jakarta: Bappenas, 2018).

_____, *Laporan Pelaksanaan Simplifikasi/Pemangkasan Regulasi Tahun 2016* (Jakarta: Bappenas, 2016)

_____, *Laporan Pelaksanaan Simplifikasi Regulasi Tahun 2017* (Jakarta: Bappenas, 2018)

_____, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, (Jakarta: Bappenas, 2011)

_____, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib* (Jakarta: Bappenas, 2015)

_____, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib* (Jakarta: Bappenas, 2015).

OECD, *Reviews of Regulatory Reform, Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, (OECD, 2012)

OECD, *Reviews of Regulatory Reform; Indonesia 2012: Strengthening Co-ordination and Connecting Market*, OECD Publishing.

Nur Sholikin, M, dkk. *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011)

Disertasi, Makalah, Artikel Jurnal

Anggono, Bayu Dwi, *Asas Materi Muatan yang Tepat dalam Pembentukan Undang-undang, serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-undang Republik Indonesia yang Dibentuk pada Era Reformasi (1999-2012)*, Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 2014

Hartono, Sunaryati, *Hukum Yang Mensejahterakan*, Makalah disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 November 2011 di Jakarta.

Kementerian Dalam Negeri, *Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang dibatalkan/revisi*, https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf.

Kementerian ESDM, *Pencabutan/penyederhanaan Regulasi dan perizinan Sektor ESDM*, <https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-pencabutan-penyederhanaan-regulasi-dan-perizinan-sektor-esdm-.pdf>.

Kementerian Keuangan, *Majalah Media Keuangan*, <https://www.kemenkeu.go.id/media/9835/media-keuangan-mei-2018.pdf>

Kementerian Pembangunan Nasional, *Strategi Refirmasi Regulasi Nasional*, https://www.bappenas.go.id/files/9814/4419/3082/Buku_Reformasi_Regulasi.pdf

Naskah RUU Pertembakauan, <http://dpr.go.id/doksileg/proses2/RJ2-20161128-074647-7074.pdf>.

OECD, *Regulatory Reform: Enhancing Regulatory Quality and Coherence Through Good Regulatory Practice, Indonesia Policy Brief, March 2015*. <https://www.oecd.org/policy-briefs/indonesia-regulatory%20reform.pdf> .

Prabandani, Hendra, *Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden di Indonesia*, Jurnal Hukum Vol 1 No. 1 (2018).

Presiden RI, *Laporan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla*, http://presidenri.go.id/wp-content/uploads/2017/10/FINAL_LAPORAN-3-TAHUN.pdf.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 10 Tahun 2004, Lembaran Negara Nomor 53 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389.

Indonesia, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, Lembaran Negara Nomor 82 Tahun 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

Indonesia, Panitia Negara Bappenas Urusan Tata Cara dan Peraturan-Peraturan, Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 1964, Lembaran Negara Nomor 22 Tahun 1964.

Laman Web

- Aliansi Jurnalis Independen, *Data Kekerasan*, <https://advokasi.aji.or.id/index/data-kekerasan/1/10.html?y=2013&m=7&ye=2018&me=11&pelaku=Ormas>.
- Amanda, Gita, *Bidan di Tanah Air Juga Butuh Perlindungan Hukum*, <https://www.republika.co.id/berita/dpr-ri/berita-dpr-ri/18/04/06/p6r6eq423-bidan-di-tanah-air-juga-butuh-perlindungan-hukum>.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Alur Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional*, <https://bphn.go.id/news/2016041104071626/ALUR-KERJA-ANALISIS-DAN-EVALUASI-HUKUM-NASIONAL>.
- _____, *Penyempurnaan Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Untuk Rekomendasi Dokumen Pembangunan Hukum Nasional*, <https://bphn.go.id/news/2018092704364890/Penyempurnaan-Pedoman-Analisis-dan-Evaluasi-Hukum-Untuk-Rekomendasi-Dokumen-Pembangunan-Hukum-Nasional>.
- _____, *Rekomendasi Analisis Dan Evaluasi Hukum Tahun 2016, 2017, dan 2018*, https://bphn.go.id/content/view.php?id=konsep_final_buku_rekomendasi_rencana_aksi.pdf&title=REKOMENDASI%20ANALISIS%20DAN%20EVALUASI%20HUKUM%20TAHUN%202016,%202017,%20DAN%202018.
- _____, *Struktur Organisasi*, https://bphn.go.id/struktur/pusanevkumnas/litbang_org.
- Bbc.com, *Yang perlu Anda tahu dari kontroversi RUU Pertembakauan*, diakses dari URL <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39179264#orb-banner>

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Program Legislasi Nasional diakses melalui* <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>

Hukumonline.com, *Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II”* <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt587e0fdb06ea8/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii>.

_____, *Perlu Dipahami! Pemerintah Tetapkan 5 Dimensi Penataan Regulasi Nasional*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a7bcc05b5ac1/perlu-dipahami-pemerintah-tetapkan-5-dimensi-penataan-regulasi-nasional>.

Kementerian Dalam Negeri, *Presiden Umumkan Pembatalan 3143 Perda Bermasalah*, <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah>

Kementerian Dalam Negeri, *Sudah 162 Permendagri “Bermasalah” yang Dibatalkan*, <https://www.kemendagri.go.id/index.php/blog/26349-Sudah-162-Permendagri-Bermasalah-yang-Dibatalkan>.

Kementerian ESDM, *Buat Pemerintah Tidak Leluasa, Presiden Jokowi Minta Aturan-Aturan Disederhanakan*, <https://migas.esdm.go.id/post/read/buat-pemerintah-tidak-leluasa,-presiden-jokowi-minta-aturan-aturan-disederhanakan>.

Kompas.com, *Jokowi Targetkan Setiap Menteri Pangkas 100 Aturan Penghambat Investasi Per Bulan*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/28/15365951/jokowi-targetkan-setiap-menteri-pangkas-100-aturan-penghambat-investasi-perbulan>.

_____, *Jokowi: Saya Juga Ingin Government Without Rules*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/11/27/14362061/jokowi-saya-juga-ingin-government-almost-without-rules>.

- _____, *Ormas FBR dan Pemuda Pancasila Bentrok di Jakarta Selatan*, <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/09/11/19395601/ormas-fbr-dan-pemuda-pancasila-bentrok-di-jakarta-selatan>.
- _____, *Presiden Jokowi: Ada Lebih dari 42.000 Regulasi, Coba, Pusing Tidak?* regional.kompas.com/read/2017/10/09/07291101/presiden-jokowi-ada-lebih-dari-42000-regulasi-coba-pusing-tidak.
- _____, *Rusuh di Denpasar, Baladika, ini kronologinya*, <https://nasional.tempo.co/read/728981/rusuh-denpasar-baladika-vs-laskar-bali-ini-kronologinya>.
- Kontan.co.id, *Kemhub Akan Memangkas 197 Regulasi Perizinan Tahun Ini*, <https://nasional.kontan.co.id/news/kemhub-akan-memangkas-197-regulasi-perizinan-tahun-ini>.
- _____, *Simplifikasi Regulasi, Ditjen Pajak Cabut Puluhan Peraturan*, <https://nasional.kontan.co.id/news/simplifikasi-regulasi-ditjen-pajak-cabut-puluhan-peraturan>.
- Liputan6.com, *Kronologi Bentrokan Ormas di Medan, Tewaskan 2 orang Versi Polisi*, <https://www.liputan6.com/news/read/2425210/kronologi-bentrokan-ormas-di-medan-tewaskan-2-orang-versi-polisi>.
- Listiyarini, Tri, *RUU Perkelapasawitan Bisa Disahkan Tahun Ini*, <https://id.beritasatu.com/home/ruu-perkelapasawitan-bisa-disahkan-tahun-ini/172763>,
- Peringkat Indonesia berada dibawah Singapura dan Malaysia*. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ048>.

Pshk.or.id, *KKB setiap tahunnya menerbitkan Laporan Pemantauan dan Evaluasi UU Ormas. Laporan Tahun ke-IV* <https://pshk.or.id/penelitian/laporan-koalisi-kebebasan-berserikat-kkb-tentang-monitoring-dan-evaluasi-implementasi-undang-undang-nomor-17-tahun-2013-tentang-organisasi-kemasyarakatan-tahun-ketiga-2/>

Sekretariat Kabinet, *Kemendagri resmi umumkan 3143 perda yang dibatalkan*, <http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>

_____, *Sambutan Presiden Joko Widodo dalam Pembukaan Kongres Persi XIV*, <http://setkab.go.id/sambutan-presiden-joko-widodo-pada-pembukaan-kongres-perhimpunan-rumah-sakit-seluruh-indonesia-persi-xiv-17-oktober-2018-di-jakarta-convention-center-jcc-senayan-jakarta/>

The Global Competitiveness Indeks 2018, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ048>.

World Bank, *The Global Indicators of Regulatory Governance* (sebagaimana yang terpublikasi dalam www.rulemaking.worldbank.org)

Yasin, Muhamad, *7 Catatan Kritis Aktivistis Lingkungan terhadap RUU Perkelapasawitan*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt593cacc16a658/7-catatan-kritis-aktivis-lingkungan-terhadap-ruu-perkelapasawitan>.

Tentang PSHK

Menuju pembentukan hukum yang bertanggung jawab sosial (*towards socially responsible lawmaking*) adalah visi dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia atau PSHK. Didirikan pada 1998, PSHK merupakan lembaga penelitian dan advokasi untuk reformasi hukum, dengan fokus pada area legislasi dan peradilan.

Pada bidang legislasi, PSHK melakukan tiga kegiatan utama, yakni pemantauan legislasi, penilaian kinerja legislasi, dan perancangan peraturan perundang-undangan. Pemantauan legislasi dilakukan dengan hadir di parlemen dan memberikan catatan atas rapat-rapat pembentukan undang-undang. Kerja pemantauan juga dilakukan melalui pengumpulan dokumen proses legislasi yang kemudian disebarakan kepada publik melalui situs parlemen.net dan akun Twitter [@pantauDPR](https://twitter.com/pantauDPR). Tujuannya, untuk mendorong keterlibatan publik serta mempersempit kesenjangan informasi terkait legislasi antara rakyat dan wakil rakyat.

Penilaian kinerja legislasi dilakukan dengan metode dan standar yang terus dikembangkan; meliputi penilaian atas capaian kuantitas, kualitas, dan ketaatan terhadap prosedur legislasi. Penilaian itu dilakukan setiap akhir tahun maupun akhir periode kerja parlemen yang dipresentasikan dalam berbagai bentuk, seperti buku, infografis, dan video. Berdasarkan

pengalaman itu, PSHK mengembangkan modul perancangan peraturan perundang-undangan yang berisi teori-teori serta kiat perancangan peraturan perundang-undangan yang mudah dipahami khalayak—tak hanya kalangan hukum. Hingga saat ini, modul itu telah menjadi acuan dalam kerja-kerja PSHK dalam merancang peraturan perundang-undangan, juga dalam memberikan berbagai pelatihan terkait.

Pada bidang peradilan, PSHK secara konsisten terlibat dalam agenda reformasi di Mahkamah Agung RI. Pada 2002—2003, PSHK menjadi bagian dari tim asistensi penyusunan Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung. Dalam kurun 2011—2012, PSHK setidaknya terlibat dalam empat agenda kegiatan reformasi di Mahkamah Agung, yakni penyusunan manual standardisasi laporan pengadilan, penilaian situs web pengadilan, serta penyusunan standar pelayanan publik di pengadilan dan standar administrasi pengadilan tindak pidana korupsi. Sejak 2015 hingga saat ini, PSHK juga terlibat dalam kelompok kerja yang menyusun dan merevisi Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.

Kegiatan penelitian maupun advokasi yang dilaksanakan PSHK semakin merambah area yang lebih luas, seperti hak-hak kelompok disabilitas, kesenian dan kebudayaan, pendidikan, lingkungan hidup, hingga kesehatan publik; namun dengan tetap mempertahankan fokus kajian pada aspek kerangka regulasi dan relasi antara publik dan lembaga peradilan. Sejalan dengan keinginan untuk terus berkontribusi dalam pembaruan hukum, PSHK secara terus-menerus mengembangkan pendekatan inovatif dalam upaya reformasi hukum di Indonesia; antara lain dengan ikut mendirikan portal informasi hukum terlengkap Hukumonline.com (www.hukumonline.com), mempublikasikan jurnal hukum JENTERA, memproduksi video-video tentang hukum LAWmotion, mengelola Perpustakaan Hukum Daniel S. Lev (www.danlevlibrary.net), serta mendirikan Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (www.jentera.ac.id).



KAJIAN REFORMASI REGULASI DI INDONESIA:

Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya

Kajian ini menemukan sejumlah permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Temuan-temuan itu mengonfirmasi salah satu gejala yang sudah diyakini oleh berbagai pihak mengenai kelemahan dalam sistem perundang-undangan, yaitu tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Selain itu, perkembangan hingga saat ini menunjukkan adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan "*hiper-regulas*". Selanjutnya, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Hal ini diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan. Pada bagian akhir, kajian ini menghasilkan rekomendasi berupa sejumlah strategi untuk mengatasi permasalahan dalam sistem peraturan perundang-undangan.



facebook.com/pshkindonesia/



[@PSHKIndonesia](https://www.instagram.com/PSHKIndonesia)



[@PSHKIndonesia](https://twitter.com/PSHKIndonesia)



[LAWmotion](https://www.youtube.com/LAWmotion)

ISBN 978-602-70696-9-5



9

786027

069695



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Advokasi Indonesia



Kementerian PPN/
Bappenas