

TATA KELOLA PERATURAN DAN PENERAPAN KONSEP OMNIBUS*)

Maria G.S. Soetopo

Sejak tahun 2014 pemerintah Indonesia telah secara optimal melakukan reformasi regulasi untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional melalui pembenahan tata kelola peraturan (*regulatory governance*). Upaya ini terlihat dari munculnya berbagai kebijakan mengenai tata kelola peraturan yang terdapat dalam Peraturan Menteri PPN/Bappenas No. 1/2017, Instruksi Presiden No. 7/2017, Peraturan Sekretaris Kabinet No. 1/2018, Undang-Undang No. 15/2019, Peraturan Presiden No. 61/2019 dan Peraturan Presiden No. 18/2020 yang mewajibkan setiap kementerian dan lembaga (K/L) untuk melakukan analisa dampak dalam setiap pembuatan kebijakan. Baik kebijakan yang bersifat lokal, lintas sektoral, maupun nasional yang berdampak luas bagi kehidupan masyarakat. Upaya reformasi ini juga meliputi *omnibus law* dengan Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja sebagai salah satu contoh konkritnya.

Dari beberapa negara yang telah melakukan reformasi regulasi, terdapat banyak definisi yang menjelaskan tentang arti tata kelola peraturan. Mengacu pada pandangan *Body of Knowledge on Infrastructure Regulation* (BoKIR), istilah “tata kelola peraturan” dapat diartikan sebagai “*policies, tools, processes and institutions that are primarily concerned with developing, implementing, administering, enforcing new rules/decisions, and reviewing/revising regulation over time.*” Hal ini sejalan dengan pandangan *World Bank* yang menyatakan bahwa tata kelola peraturan merupakan proses interaksi antara masyarakat, penerima manfaat, dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) berdasarkan sejumlah aspek kebijakan yang meliputi institusi, pengukuran, pengawasan, tujuan, strategi dan prioritas.

Khusus dalam kaitannya dengan aspek pengukuran dan pengawasan, salah satu indikator yang digunakan untuk menilai tata kelola peraturan di suatu negara adalah ada tidaknya analisa terhadap dampak kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Mengacu pada berbagai laporan yang dikeluarkan oleh *World Bank* dan *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, dikatakan bahwa pelaksanaan tata kelola peraturan tersebut ternyata belum membuahkan hasil yang maksimal. Sebab, meskipun berbagai regulasi telah mewajibkan setiap K/L untuk melakukan analisa dampak kebijakan dengan menggunakan metode *Cost Benefit Analysis (CBA)* atau *Regulatory Impact Assessment (RIA)*, kenyataannya hal tersebut belum dilaksanakan terhadap sistem hukum Indonesia secara menyeluruh.

Harus diakui, banyak masalah yang menyebabkan tata kelola peraturan di Indonesia belum dilaksanakan secara optimal. Akan tetapi, tulisan ini hanya akan membatasi kajiannya pada tiga permasalahan. *Pertama*, meskipun telah diamanatkan, hingga saat ini pelaksanaan kewajiban untuk melakukan analisa dampak tersebut masih terhambat oleh kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang belum memadai. *Kedua*, proses konsultasi publik dalam pembuatan kebijakan yang belum terlaksana dengan baik. *Ketiga*, belum adanya basis data (*data base system*) yang dapat mendukung analisa dampak dalam pengambilan suatu keputusan. Eksistensi ketiga permasalahan tersebut berakibat pada tingginya kuantitas regulasi di Indonesia yang tidak diikuti dengan kualitas yang baik sehingga mengakibatkan substansi peraturan saling bertentangan serta bertumpang tindih antara satu sama lain. Kondisi ini menunjukkan bahwa hukum belum mampu melaksanakan tugasnya secara optimal, seperti halnya peran analisa dampak kebijakan yang belum mampu meningkatkan kualitas tata kelola peraturan.

Dengan belum optimalnya implementasi tata kelola peraturan tersebut, pemerintah telah berusaha menanggulangnya dengan melakukan sejumlah kebijakan. Salah satunya dengan menggunakan *omnibus law* sebagai langkah alternatif guna mencari jalan keluar bagi masalah regulasi di Indonesia. Hal ini salah satunya tampak dalam proses penyusunan RUU Cipta Kerja. Hanya saja, sejak awal pembahasannya, keberadaan *omnibus law* tersebut justru telah menimbulkan sejumlah persoalan dari segi konsep maupun substansi sehingga memicu penolakan dari sejumlah pihak seperti buruh, mahasiswa, organisasi keagamaan, hingga Lembaga Sosial Masyarakat (LSM).

Ragam penolakan tersebut bisa dipahami. Sebab, mengacu pada implementasi *omnibus law* yang dilakukan oleh sejumlah negara bersistem *civil law* (misal: Jerman dan Turki) dan *common law* (misal: Amerika Serikat dan Inggris), sebenarnya terdapat kesamaan konsep mengenai tata kelola peraturan yang baik guna mendukung penerapan *omnibus law*. Kesamaan konsep tersebut dapat dilihat dari adanya tiga hal. *Pertama*, analisa dampak yang wajib dilaksanakan secara mutlak oleh pembuat undang-undang sebelum mengeluarkan keputusan untuk menggunakan *omnibus law* guna menanggulangi suatu permasalahan. Analisa dampak kebijakan tersebut dapat dilakukan menggunakan metode *Cost Benefit Analysis* (CBA), *Regulatory Impact Assessment* (RIA), atau *Multi Criteria Analysis* (MCA).

Kedua, keharusan penyelenggaraan konsultasi publik yang berkualitas dan transparan guna memastikan bahwa keberadaan *omnibus law* benar-benar bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Ketiga, keberadaan K/L yang memiliki kewenangan khusus untuk mengeluarkan pedoman guna menjamin konsistensi dalam pembuatan *omnibus law*. Institusi tersebut umumnya dikenal dengan istilah *Regulatory Oversight Body* (ROB). Namun, dapat juga disebut dengan beragam istilah di berbagai negara. Sebagai contoh, *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) di Amerika Serikat, *Office of Best Practice Regulation* (OBPR) di Australia, *Council for Regulatory Reform* di Jepang, *National Regulatory Control Council* di Jerman dan *Ministry of Government Legislation* (MOLEG) di Korea Selatan. Adapun pedoman tersebut meliputi petunjuk teknis penyusunan peraturan yang terdiri dari aspek normatif, format peraturan, dan mekanisme pelaksanaan analisa dampak kebijakan yang wajib diikuti oleh semua K/L secara umum.

Kesamaan model tata kelola peraturan tersebut secara umum menunjukkan bahwa implementasi konsep *omnibus law* hanya mungkin dilakukan apabila suatu negara telah melengkapi tata kelola peraturannya dengan mengimplementasikan analisa dampak kebijakan yang didukung dengan adanya infrastruktur memadai untuk pelaksanaannya. Tanpa kedua hal tersebut, konsep *omnibus law* hanya akan menimbulkan kebingungan dan pelaksanaannya akan sulit dilakukan dalam mendukung kehidupan masyarakat.

Oleh karena itu, penguatan infrastruktur tata kelola peraturan perlu dilakukan dengan dua cara. *Pertama*, melaksanakan ketentuan Pasal 99A Undang-Undang No. 15/2019 dengan membentuk *Badan Regulasi Nasional* yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang undangan. Termasuk melakukan analisa dampak kebijakan yang dapat terdiri dari penerapan metode RIA, CBA maupun MCA. *Kedua*, menerbitkan peraturan pelaksana dari Pasal 95B Undang-Undang No. 15/2019 guna menjelaskan kewajiban pemerintah, DPR, dan DPD dalam

melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan perundang undangan pada tahap perencanaan (*ex-ante*), pelaksanaan (*ex-post*) dan tindak lanjut (*media-res*). Adapun pemahaman yang dimaksud dengan pemantauan dan peninjauan dalam hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 1 Angka 14 Undang-Undang No. 15/2019 yang menyatakan bahwa pemantauan dan peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi masyarakat.

Dengan penerapan analisa dampak secara riil dalam pembentukan kebijakan, diharapkan tata kelola peraturan di Indonesia menjadi lebih baik. Selain itu, untuk mendukung pelaksanaannya, langkah tersebut juga harus ditunjang dengan adanya Badan Regulasi Nasional yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Eksistensi lembaga tersebut diharapkan dapat mendorong terciptanya kebijakan yang dapat dilaksanakan, akuntabel dan mampu memitigasi risiko yang diproyeksikan. Dalam kaitannya dengan *omnibus law*, peran Badan Regulasi Nasional diharapkan dapat mendukung implementasi konsep hukum secara matang sehingga target pemerintah yang terdapat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dapat tercapai.

*) Artikel pada *Investor Daily* hari Senin, 11 Mei 2020