



**PUSAT ANALISA KEBIJAKAN
HUKUM DAN EKONOMI**

*CENTER FOR ECONOMIC
ANALYSIS OF LAW AND POLICY*

URGENSI PEMBENTUKAN BADAN REGULASI NASIONAL

**Oleh:
TIM PUSAT ANALISA KEBIJAKAN HUKUM DAN
EKONOMI**

**JAKARTA
2020**

BAB I

PERMASALAHAN

Dalam kaitannya dengan reformasi regulasi¹ yang dilakukan sejak 2015, pemerintah tercatat telah melakukan berbagai kebijakan untuk meningkatkan kualitas regulasi guna mewujudkan Sistem Regulasi Nasional (SRN) yang berkualitas, sederhana dan tertib. Sayangnya, upaya-upaya tersebut hingga saat ini belum membuahkan hasil optimal meskipun pemerintah telah mengetahui bahwa problem regulasi disebabkan oleh adanya empat permasalahan sebagai berikut:²

- (1) Kurangnya pemahaman;
- (2) Kuantitas tidak terkontrol;
- (3) Kualitas buruk; dan
- (4) Tidak ada otoritas tunggal pengelola regulasi

Tidak optimalnya reformasi regulasi tersebut disebabkan oleh fokus pemerintah yang saat ini masih tertuju pada pengurangan jumlah peraturan³ guna mendongkrak peringkat dan daya saing Indonesia di sejumlah indeks (misal: *Global Competitiveness Index*⁴, *Regulatory Quality Index*⁵ dan *Ease of*

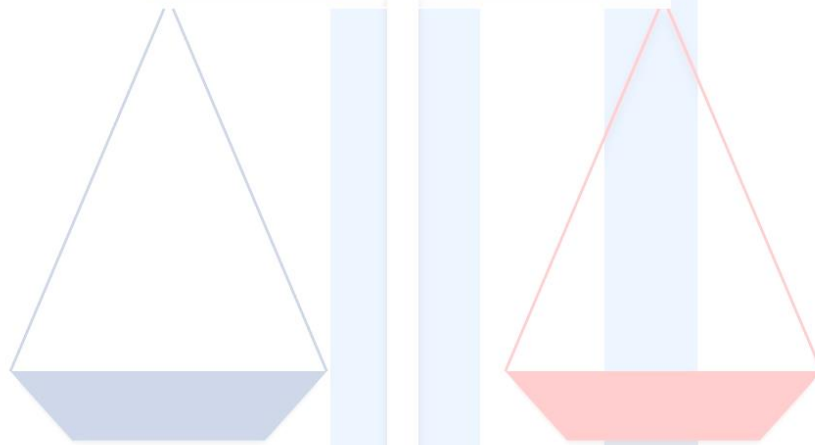
¹ Reformasi regulasi adalah perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas regulasi, baik secara individual maupun integral (terintegrasi dalam suatu sistem regulasi yang komprehensif dan utuh). Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, Bappenas, Jakarta, 2016, hlm. 13-14.

² *Ibid.*, hlm. 15; Teten Masduki, "Dampak Permasalahan Regulasi bagi Pembangunan Nasional (Progres Paket Kebijakan Reformasi Regulasi)," *Seminar Nasional Reformasi Hukum: Menuju Peraturan Perundang-Undangan yang Efektif dan Efisien*, Sekretariat Kabinet, Jakarta, 2018, hlm. 39.

³ Mengacu pada penelusuran yang dilakukan oleh Gaudensius Suhardi, tercatat bahwa jumlah regulasi di Indonesia di tahun 2019 mencapai 42.996 dengan rincian sebagai berikut: peraturan pusat sebanyak 8.414, peraturan menteri sebanyak 14.453, peraturan lembaga pemerintah non kementerian sebesar 4.164 dan peraturan daerah sebanyak 15.965. Lihat Gaudensius Suhardi, "Obesitas Regulasi," <https://www.pshk.or.id/rr/obesitas-regulasi/>, diakses tanggal 17 Februari 2020, Pukul 11.33 WIB.

⁴ Berdasarkan laporan pada tahun 2019, tercatat bahwa Indonesia berada di posisi 50 dari 141 negara atau turun 5 peringkat dari tahun sebelumnya (peringkat 45). Adapun dalam kaitannya dengan tingkat beban regulasi (*burden of regulation*), Indonesia berada di peringkat 29 pada tahun 2019 atau turun 3 peringkat dari tahun sebelumnya (peringkat 26 pada tahun 2018). Lihat Klaus Schwab, *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, Geneva, 2019, hlm. xiii, 283; Klaus Schwab, *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2018*, World Economic Forum, Geneva, 2018, hlm. 284.

*Doing Business*⁶). Langkah tersebut tidak salah mengingat banyaknya jumlah regulasi di Indonesia yang mencapai nyaris empat kali lipat dari total regulasi Korea Selatan⁷. Namun, terhadap hal tersebut, pemerintah seyogyanya mulai memberi perhatian pada unsur struktur hukum sebagai salah satu instrumen penyusun sistem hukum disamping substansi (regulasi) dan budaya hukum masyarakat⁸, terutama terkait pembentukan Badan Regulasi Nasional⁹ sebagai bentuk pelaksanaan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan guna menanggulangi permasalahan regulasi dari segi kelembagaan¹⁰. Intinya, jangan sampai upaya reformasi regulasi saat ini mengulang kesalahan yang sama dengan yang dilakukan oleh *Vereenidge Oostindische Compagnie* (VOC) pada era sebelum



⁵ Berdasarkan data World Bank, Regulatory Quality Index Indonesia pada tahun 2018 adalah -0.07. Skor ini berada dibawah sejumlah negara Asia Tenggara lain seperti Malaysia (0.68), Filipina (0.05), Thailand (0.11) dan Singapura (2.13). World Bank, "Regulatory Quality," 4&countries=MYS,THA,SGP,PHL,VNM&viz=bar_chart&years=2018, diakses tanggal 13 Februari 2020, Pukul 17.26 WIB.

⁶ Indonesia berada pada peringkat 73 dari total 190 negara yang disurvei pada tahun 2019. Adapun peringkat tersebut menunjukkan penurunan apabila dibandingkan dengan pencapaian tahun lalu (peringkat 72 pada tahun 2018). Lihat World Bank, *Economic Profile: Indonesia (Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies)*, World Bank Group, Washington D.C., 2020, hlm. 4; BKPM, *Indonesia Ease of Doing Business 2018*, BKPM, Jakarta, 2018, hlm. 1.

⁷ Lihat Korea Legislation Research Institute, "Total," https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawStatistics.do, diakses tanggal 17 Februari 2020, Pukul 11.46.

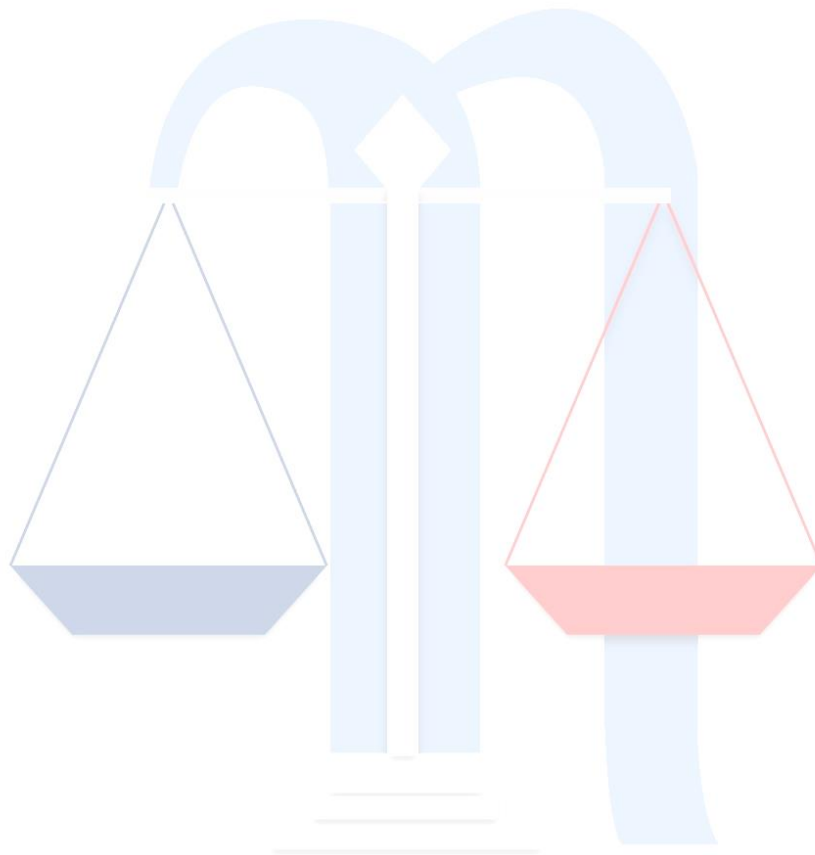
⁸ Mengacu pada teori sistem hukum Lawrence Friedman. Lihat Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, terj. M. Khozim, Nusamedia, Bandung, 2013, hlm. 12-19.

⁹ Lihat Mochamad Zhacky, "Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional," <https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional>, diakses tanggal 17 Februari 2020, Pukul 11.56 WIB.

¹⁰ Permasalahan tersebut meliputi: (1) kurangnya pemahaman; (2) Kualitas yang buruk dan tidak adanya otoritas tunggal pengelola regulasi.

munculnya *Statuta van Batavia* (Statuta Betawi) di tahun 1642¹¹ dan *Nieuw Statuten van Batavia* (Statuta Batavia Baru) pada tahun 1766¹².

Hal itulah yang kemudian mendasari penulisan kertas kebijakan ini. Diharapkan tulisan ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam pembentukan Badan Regulasi Nasional. Tidak hanya dari segi yuridis normatif melainkan juga dari segi institusionalnya.



¹¹ Pada zaman tersebut, semua peraturan baik yang dibuat oleh pengurus pusat VOC di Banten maupun oleh *Heeren Zeventien* di Belanda selalu dimuat dalam papan pengumuman yang ditempelkan pada dinding kantor VOC. Pengumuman tersebut dikenal sebagai *Pelakat*. Dalam perkembangannya *Pelakat-Pelakat* itu kemudian disusun, disempurnakan dan dihimpun dalam satu buku pada tahun 1642 oleh Joan Maetsyucker selaku pejabat Hof van Justitie di Batavia dan memperoleh pengesahan dari *Heeren Zeventien* pada 1650. Sejak itu, buku kumpulan *Pelakat* tersebut dikenal sebagai Statuta Betawi dan berlaku untuk seluruh wilayah kekuasaan VOC. Bunyana Sholihin, "Supremasi Hukum Pidana Indonesia," *Jurnal UNISIA*, Vol. XXXI No. 69 September 2008, Universitas Islam Indonesia, 2008, hlm. 266.

¹² Munculnya statuta baru ini disebabkan oleh kelalaian VOC dalam menertibkan *Pelakat-Pelakat* baru yang terus bermunculan setelah diterbitkannya Statuta Betawi guna menanggulangi kekacauan hukum akibat berbagai peraturan baru tersebut. Adapun *Pelakat-Pelakat* tersebut dihimpun oleh Oppercoopman Crean dengan nama Statuta Batavia Baru. *Ibid.*, hlm. 266.

BAB II

LANDASAN PEMIKIRAN DAN TUJUAN

2.1. Landasan Pemikiran

Sebagai negara hukum, regulasi pada dasarnya memiliki tiga fungsi utama, yaitu sebagai pedoman perilaku, instrumen pembangunan dan faktor pengintegrasian¹³ seluruh sistem yang ada di masyarakat¹⁴. Ketiga fungsi tersebut harus dilaksanakan dengan tetap mengacu pada keadilan sebagai sumber utama hukum¹⁵. Sebab, negara hukum adalah negara berdasarkan keadilan¹⁶ dengan konsep *welfare state* sebagai salah satu bentuknya¹⁷.

Keberadaan Indonesia sebagai negara hukum telah tertuang dalam ketentuan Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945. Namun, dalam kapasitasnya sebagai negara kesejahteraan, hal tersebut secara eksplisit tertuang dalam Alinea Keempat undang-undang dasar¹⁸ yang menyatakan bahwa salah satu tugas

¹³ Bappenas, *Op. Cit.*, hlm. 5.

¹⁴ Konsep ini mengacu pada teori hukum sebagai mekanisme pengintegrasian yang memandang hukum sebagai sub-sistem kontrol sosial yang dibangun atas dasar kemelakatan mutualistic di masyarakat dalam rupa aturan main bersama (rule of the game) yang fungsi utamanya adalah untuk mengkoordinir dan mengontrol segala penyimpangan agar sesuai dengan aturan mainnya. Hal ini karena hukum berkenaan dengan dua aspek integrasi, yaitu: (1) Aspek positif yang bertujuan untuk menyatukan masyarakat; dan (2) Aspek negatif yang bertujuan untuk menghilangkan antagonisme yang membagi-bagi masyarakat, menghilangkan perolakan yang mengancam dan meremukannya. Lihat Munir Fuady, *Teori-Teori dalam Sosiologi Hukum*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 199-200; Bernard L. Tanya, *et. al.*, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 137; Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, terj. Daniel Dhakidae, CV. Rajawali, Jakarta, 1989, hlm. 340.

¹⁵ Mengacu pada pandangan R. Krabbe mengenai kedaulatan hukum. Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 153.

¹⁶ S.M. Amin, *Bertamasya Kealam Hukum*, Fasco, Jakarta, 1954, hlm. 22.

¹⁷ Oleh Padmo Wahjono dikatakan bahwa *welfare state* adalah bentuk negara hukum materiil. Lihat Teuku Amir Hamzah, *et. al.*, *Ilmu Negara: Kuliah-Kuliah Padmo Wahjono, S.H. pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta*, Indo Hill Co., Jakarta, 2003, hlm. 102.

¹⁸ Alinea Keempat tersebut berbunyi sebagai berikut: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

Pemerintah adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial¹⁹. Terhadap konteks tersebut, keadilan dapat dipandang dari berbagai aspek. Salah satunya adalah efisiensi yang dapat dipersamakan dengan konsep tersebut²⁰.

Dalam perspektif terminologis, istilah efisiensi dapat diartikan sebagai “ketepatan cara dalam menjalankan sesuatu” dan “kemampuan menjalankan tugas dengan baik dan tepat dengan tidak membuang waktu, tenaga dan biaya”²¹. Konsep tersebut pada intinya berbicara mengenai cara melakukan sesuatu secara tepat untuk mencapai tujuan, termasuk dalam kaitannya dengan reformasi regulasi dan penggunaan *omnibus law* guna mendukung pencapaian proses deregulasi dan simplifikasi peraturan perundang-undangan. Namun, upaya penegasan kembali kedudukan Indonesia sebagai negara hukum tersebut juga harus dilakukan dengan memperhatikan sejumlah persoalan institusional yang berkontribusi pada inefisiensi pembuatan peraturan, diantaranya:

- (1) Tingginya beban kerja masing-masing kementerian/lembaga;
- (2) Masih kuatnya ego sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;²²
- (3) Tidak optimalnya proses harmonisasi dan sinkronisasi regulasi di tingkat pusat dan daerah;²³
- (4) Tidak optimalnya mekanisme pemantauan regulasi dan kebijakan di kementerian / lembaga

Permasyarakatan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

¹⁹ Hal ini juga mengacu pada Sila Kelima Pancasila

²⁰ Mengacu pada pandangan Richard Posner mengenai efisiensi. Lihat Maria G.S. Soetopo Conboy, *Indonesia Getting Its Second Wind: Law and Economics for Welfare Maximization*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm. 120.

²¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 352.

²² Lihat juga Zainal Arifin Mochtar, “Penguatan Kelembagaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Seminar Nasional Reformasi Hukum: Menuju Peraturan Perundang-Undangan yang Efektif dan Efisien*, Sekretariat Kabinet, Jakarta, 2018, hlm. 83.

²³ Lihat Andi Saputra, “Tanpa Pusat Legislasi Nasional, Ahli Pesimistis Omnibus Law Jokowi Tercapai,” <https://news.detik.com/berita/d-4757318/tanpa-pusat-legislasi-nasional-ahli-pesimistis-omnibus-law-jokowi-tercapai>, diakses tanggal 18 Februari 2020, Pukul 11.03 WIB.

Beberapa contoh inefisiensi tersebut menyebabkan banyaknya persoalan yang tidak bisa ditanggulangi apabila solusi kebijakan hanya dilaksanakan pada lingkup substansi hukum belaka. Salah satunya berkenaan dengan tidak berjalannya sejumlah kebijakan seperti kewajiban pembuatan analisa dampak kebijakan sebagaimana tampak pada Inpres No. 7/2017 dan Perseskab No. 1/2018. Padahal sejak diundangkannya UU No. 15/2019, Pemerintah juga telah diberikan kewajiban untuk melakukan analisa tersebut dalam rangka pemantauan dan peninjauan²⁴ terhadap undang-undang baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan maupun tindak lanjut²⁵ guna memastikan bahwa regulasi tersebut sejalan dengan rencana pembangunan nasional.

Pengabaian terhadap aspek institusional tersebut ditakutkan akan membuat problem regulasi di Indonesia tidak dapat diatasi secara optimal, bahkan dengan *omnibus law* karena masalah institusional ini akan berakibat pada perulangan masalah regulasi yang sama dari waktu ke waktu sehingga hambatan terhadap pencapaian target pembangunan akan terus ada.

2.2. Tujuan Penyusunan Studi Kebijakan

Penyusunan studi kebijakan ini bertujuan untuk memberi rekomendasi kebijakan kepada pemerintah untuk mengatasi permasalahan regulasi Indonesia dari segi kelembagaan. Secara spesifik, studi kebijakan ini akan terfokus pada urgensi Badan Regulasi Nasional dalam sistem hukum.

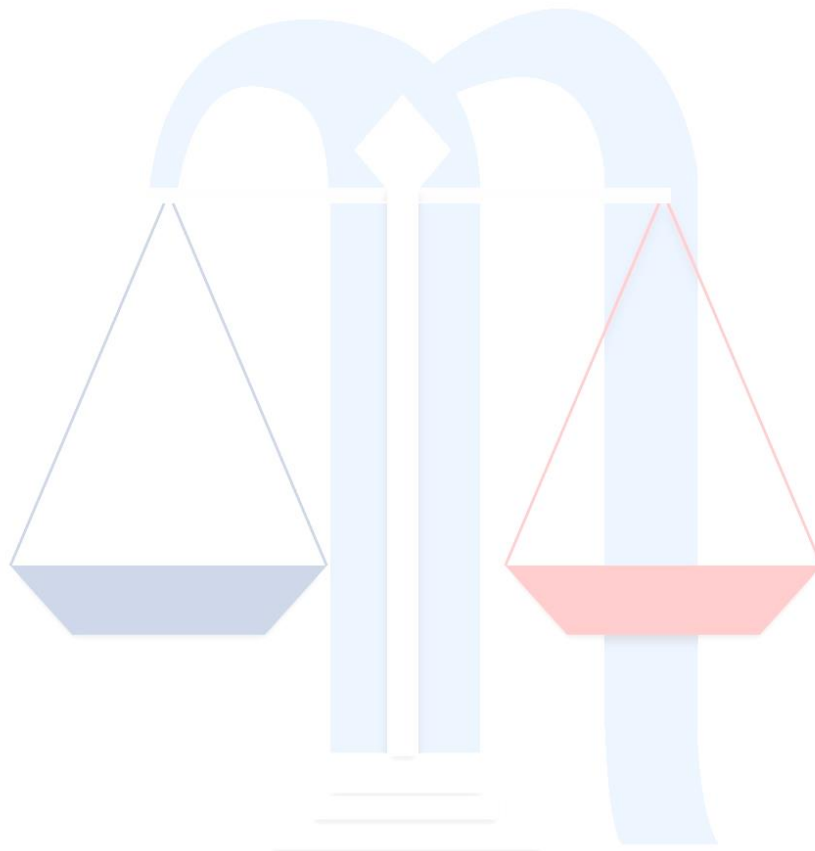
2.3. Ruang Lingkup Kebijakan

Ruang lingkup kebijakan yang diusulkan dalam studi kebijakan ini adalah mengenai pembentukan Badan Regulasi Nasional yang didalamnya

²⁴ Mengacu pada ketentuan Pasal 1 Angka 14 UU No. 15/2019 yang berbunyi sebagai berikut: *"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 Negara Kesatuan Republik Indonesia."*

²⁵ Lihat Pasal 95B UU No. 15/2019.

meliputi usulan terkait kedudukan, cara kerja dan hubungannya dengan kementerian/lembaga pemerintah saat ini.



BAB III

ANALISIS KEBIJAKAN

3.1. Urgensi Pembentukan Badan Regulasi Nasional

Seperti yang telah disinggung pada bagian sebelumnya, obesitas regulasi sebenarnya bukan merupakan fenomena baru dalam sejarah hukum di Indonesia. Namun, untuk mencegah kesalahan yang sama, dalam penanganannya, penanganan dari segi substansi harus diimbangi dengan upaya penanggulangan terhadap unsur struktur hukum. Hal ini karena komponen sistem hukum tersebut berkaitan dengan siapa saja kementerian / lembaga yang selama ini memiliki kewenangan untuk membentuk regulasi²⁶. Baik dalam kaitannya dengan regulasi yang terdapat dalam hierarki peraturan Pasal 7 UU No. 12/2011²⁷ maupun *beleidsregels* seperti dimaksud pada Pasal 8 undang-undang tersebut²⁸. Adapun lembaga-lembaga yang terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:²⁹

- (1) Badan legislasi DPR (dalam perencanaan RUU inisiatif DPR);³⁰
- (2) Menteri Hukum dan HAM melalui BPHN³¹ dan Ditjen PP³²

²⁶ Lihat Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.*, hlm. 13-16.

²⁷ Ketentuan Pasal 7 UU No. 12/2011 berbunyi sebagai berikut: "(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota. (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)."

²⁸ Ketentuan pasal 8 UU No. 12/2011 berbunyi sebagai berikut: "(1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan."

²⁹ Bandingkan dengan Andi Saputra, *Loc. Cit.*, diakses tanggal 18 Februari 2020, Pukul 15.15 WIB.

³⁰ Lihat Pasal 105 UU No. 2/2018.

(3) Masing-masing kementerian / lembaga³³;

(4) DPRD Provinsi dan Kepala Daerah³⁴ yang terdiri dari:³⁵

- a. Badan Legislasi DPRD Provinsi dalam perencanaan Ranperda dari DPRD Provinsi;
- b. Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi dalam perencanaan Ranperda dari Pemda;
- c. Badan Legislasi DPRD kabupaten/kota dalam perencanaan Ranperda dari DPRD kabupaten/kota; dan
- d. Bagian hukum Pemerintah Daerah kabupaten/kota dalam perencanaan Ranperda dari Pemda

Masing-masing lembaga tersebut memiliki kewenangannya masing-masing dalam pembentukan peraturan di tingkat pusat maupun daerah. Akan tetapi, seringkali kewenangan tersebut saling bertumpang tindih dan tidak jarang menghasilkan inkonsistensi dan disharmoni peraturan³⁶.

Terhadap hal ini, ego sektoral seringkali menjadi sorotan karena hal ini seringkali menjadi sebab dari lemahnya koordinasi antar kementerian / lembaga dalam berbagai regulasi maupun kebijakan. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Bappenas dan Universitas Pelita Harapan – Institute for Economic Analysis of Law and Policy (UPH-IEALP) pada tahun 2018-2019 yang menunjukkan bahwa persoalan utama terkait regulasi di sektor UMKM ternyata tidak disebabkan oleh substansi peraturan perundang-undangan melainkan akibat lemahnya koordinasi antar kementerian / lembaga yang mengeluarkan berbagai regulasi tersebut.

Harus diakui, persoalan terkait ego sektoral sebenarnya bukan merupakan suatu hal yang baru dalam mencermati berbagai masalah terkait

³¹ Lihat Pasal 39 Perpres No. 44/2015, Pasal 1006 dan Pasal 1052 Permenkumham No. 29/2015.

³² Lihat Pasal 11 Perpres No. 44/2015 dan Pasal 141 Permenkumham No. 29/2015.

³³ Lihat Pasal 8 UU No. 12/2011 dan Pasal 44 Ayat (1) Perpres No. 87/2014.

³⁴ Lihat Pasal 236 UU No. 23/2014.

³⁵ Lihat Andi Saputra, Loc. Cit., diakses tanggal 18 Februari 2020, Pukul 15.27 WIB.

³⁶ Lihat Kompas.com, "Catatan Apindo tentang Regulasi Pemerintah yang Masih Tumpang Tindih," <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/30/061600826/catatan-apindo-tentang-regulasi-pemerintah-yang-masih-tumpang-tindih>, diakses tanggal 18 Februari 2020, Pukul 15.48 WIB.

regulasi di Indonesia. Banyak cara telah dilakukan dan banyak rekomendasi telah diberikan. Mulai dari penghapusan peraturan menteri³⁷ hingga penerapan analisa dampak kebijakan melalui metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dan *Cost Benefit Analysis* (CBA) yang telah diwajibkan implementasinya dalam Perseskab No. 1/2018, UU No. 15/2019, Perpres No. 61/2019³⁸ dan RPJMN 2020-2024³⁹. Namun, keseluruhan hal tersebut hingga saat ini belum dapat menangani persoalan terkait ego sektoral karena persoalan utama yang menyebabkan hal tersebut adalah adanya kewenangan yang dimiliki oleh setiap kementerian / lembaga untuk mengeluarkan kebijakan berdasarkan bidangnya masing-masing.

3.2. Ego Sektoral: Permasalahan yang Tidak Pernah Selesai

Disorotnya wewenang kementerian/lembaga untuk membuat regulasi berdasarkan bidangnya tersebut bukannya tanpa alasan. Pada tingkat kementerian misalnya, selain hal ini disebabkan oleh adanya ketentuan Pasal 8 UU No. 12/2011, Pasal 44 Perpres No. 87/2014 dan Pasal 5 UU No. 39/2008 yang memberi landasan hukum bagi semua kementerian untuk membuat peraturan, persoalan tersebut sebenarnya juga didukung oleh beberapa masalah lain, diantaranya:⁴⁰

- (1) Adanya sejumlah ketentuan dalam undang-undang yang langsung memberi kewenangan atributif kepada menteri yang membawahi bidang tertentu. Padahal, Pasal 17 UUD 1945⁴¹ menyatakan bahwa tugas menteri sebenarnya hanya merupakan pembantu Presiden sehingga kewenangan yang dimilikinya tidak bersifat asli.

³⁷ Lihat Januari Sihotang, "Akar Sengkarut Regulasi," <https://kolom.tempo.co/read/1246279/akar-sengkarut-regulasi/full&view=ok>, diakses tanggal 18 Februari 2020, Pukul 16.13 WIB.

³⁸ Perpres tersebut tentang RKP 2020.

³⁹ Lihat Bab 9 RPJMN 2020-2024.

⁴⁰ Lihat Zainal Arifin Mochtar, *Op. Cit.*, hlm. 83-84.

⁴¹ Ketentuan Pasal 17 UUD 1945 tersebut berbunyi: "(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; (4) Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang."

Melainkan hanya perpanjangan tangan Presiden dalam pembuatan regulasi; dan

- (2) BPHN dan Ditjen PP sebagai lembaga dibawah Kemenkumham sulit melakukan langkah harmonisasi dan sinkronisasi peraturan karena kedudukan Menkumham yang tidak lebih tinggi dari kementerian/lembaga lainnya.

Pemberian kewenangan yang terlalu besar bagi kementerian dan seringkali kewenangan presiden “dilangkahi” oleh undang-undang tersebut sebenarnya merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap bentuk pemerintahan presidensial⁴² yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah. Sebab, seharusnya rentang kendali aturan di tingkat operasional berhenti di tingkat Perpres mengingat sejak awal Presiden merupakan pihak yang bertanggungjawab langsung dalam menjalankan roda pemerintahan⁴³. Oleh sebab itu, maka sudah seharusnya kewenangan pembentukan regulasi yang bersifat *beleidsregel* berada di lingkup kepresidenan sejak awal.

3.3. Kedudukan Badan Regulasi Nasional

Pemahaman yang berpendapat bahwa kewenangan menjalankan pemerintahan sejak awal berada pada Presiden inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran bagi perlunya pendirian Badan Regulasi Nasional sebagai lembaga baru yang berada langsung dibawah kekuasaan Presiden. Dari aspek institusional, lembaga ini akan memiliki kedudukan yang setara dengan tiga lembaga, yaitu:

- (1) Kantor Staf Presiden;
- (2) Sekretariat Negara; dan
- (3) Sekretariat Kabinet

Meski demikian, berbeda dengan ketiga lembaga diatas, ruang lingkup kewenangan dari lembaga baru ini adalah sebagai berikut:

⁴² Hal ini karena dalam Presiden menjalankan peran sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam sistem presidensial. Ribkha Annisa Octovina, “Sistem Presidensial di Indonesia,” *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4, No. 2, Oktober 2018, Fakultas Ilmu Pemerintahan Universitas Padjajaran, 2018, hlm. 248.

⁴³ Mengacu pada ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar.

- (1) Melaksanakan kewenangan sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 15/2019⁴⁴
- (2) Melakukan analisa dampak kebijakan dalam konteks sebagaimana diamanatkan oleh Inpres No. 7/2017;
- (3) Menerapkan prinsip-prinsip kerangka regulasi yang menjadi koridor penyusunan kebijakan dan peraturan perundang-undangan;⁴⁵
- (4) Melakukan analisa atas analisa dampak kebijakan yang diajukan oleh kementerian/lembaga, khususnya terhadap kebijakan yang bersifat nasional, signifikan, strategis/berdampak luas terhadap masyarakat, termasuk dalam kaitannya dengan:⁴⁶
 - a. Penerapan pendekatan omnibus law;
 - b. Sinergi kebijakan dan regulasi;
 - c. Penilaian tiga aspek kelembagaan

Keseluruhan hal tersebut pada intinya menyatakan bahwa Badan Regulasi Nasional merupakan satu-satunya lembaga dibawah Presiden yang memiliki kewenangan dibidang regulasi. Mulai dari perencanaan, penyusunan dan pemantauan maupun evaluasinya. Selain itu, lembaga ini juga akan menjadi lembaga yang berwenang untuk menentukan perlu-tidaknya suatu regulasi untuk tampil sebagai dasar hukum dari suatu kebijakan. Intinya, lembaga ini akan menjadi otoritas tunggal pengelola regulasi di Indonesia dari sisi eksekutif.

3.4. Perbandingan dengan Negara Lain

Dalam perspektif konseptual, Badan Regulasi Nasional ini akan mengambil posisi dan peran yang menyerupai sejumlah lembaga di negara lain, diantaranya:

- (1) *Ministry of Legislation* (Moleg) di Korea Selatan;

⁴⁴ Mengacu pada frasa “kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan” dalam UU No. 15/2019.

⁴⁵ Mengacu pada Rancangan RPJMN 2020-2024 dan Perpres No. 61/2019.

⁴⁶ Mengacu pada Rancangan RPJMN 2020-2024 dan Perpres No. 61/2019.

- (2) *Office of Management and Budget (OMB)* di Amerika Serikat;
- (3) *Office of Best Practice Regulation (OBRP)* di Australia;
- (4) *Better Regulation Executive (BRE)* di Inggris
- (5) *Cabinet Legislation Bureau* di Jepang;
- (6) *Presidency of Council of Ministers* di Italia; dan
- (7) *Regulatory Control Council* di Jerman

3.5. Kaitannya dengan Kementerian / Lembaga Lain

Harus diakui, kemunculan Badan Regulasi Nasional nantinya akan menimbulkan banyak persilangan tugas maupun wewenang dengan berbagai kementerian / lembaga. Di bidang pembuatan regulasi misalnya, eksistensi Badan Regulasi Nasional akan beririsan dengan sejumlah pihak, diantaranya:

- (1) BPHN;
- (2) Ditjen PP; dan
- (3) Biro hukum masing-masing kementerian / lembaga

Sementara itu, dari segi kebijakan, eksistensi Badan Regulasi Nasional ini juga akan beririsan dengan beberapa pihak, yaitu:

- (1) Sekretariat Kabinet;
- (2) Sekretariat Negara;
- (3) Kantor Staf Presiden;
- (4) Bappenas;
- (5) Kementerian koordinator; dan
- (6) Masing-masing kementerian / lembaga

Oleh karena itu, pendirian Badan Regulasi Nasional tersebut juga harus diikuti dengan berbagai perubahan seperti melakukan reorganisasi dan reconseptualisasi terhadap masing-masing kementerian / lembaga. Di bidang pembuatan regulasi contohnya, BPHN, Ditjen PP maupun Biro Hukum dari masing-masing kementerian / lembaga dapat ditarik dan menjadi susunan awal dari Badan Regulasi Nasional, sedangkan dalam kaitannya dengan penyusunan kebijakan, reconseptualisasi kementerian / lembaga dapat dilakukan dengan menempatkan kembali kewenangan mereka dalam koridornya masing-masing.

3.6. Korelasi dengan Substansi Hukum

Seperti halnya lembaga lain yang berada pada di tingkat eksekutif, keberadaan Badan Regulasi Nasional harus diikuti dengan adanya Peraturan Presiden yang mendasari keberadaannya dalam tubuh pemerintahan. Selain itu, sejumlah regulasi juga harus disesuaikan dalam rangka melakukan reorganisasi dan rekonseptualisasi kelembagaan. Adapun regulasi-regulasi tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:⁴⁷

Jenis	Nomor / Tahun	Tentang
Undang-Undang	23/2014	Pemerintah Daerah
	39/2008	Kementerian Negara
Peraturan Presiden	87/2014	Peraturan Pelaksanaan UU No. 12/2011
	8/2015	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
	9/2015	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan
	11/2015	Kementerian Dalam Negeri
	12/2015	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
	16/2015	Kementerian LHK
	17/2015	Kementerian Agraria dan Tata Ruang
	18/2015	Kementerian Ketenagakerjaan
	24/2015	Kementerian Sekretariat Negara
	28/2015	Kementerian Keuangan
	29/2015	Kementerian Perindustrian
	35/2015	Kementerian Kesehatan
	40/2015	Kementerian Perhubungan
	43/2015	Kemenko Polhukam
	44/2015	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
	45/2015	Kementerian Pertanian
	46/2015	Kementerian Sosial
	47/2015	KemenPANRB
	48/2015	Kementerian Perdagangan

⁴⁷ Penelusuran dibatasi hingga tingkat Perpres.

	54/2015	Kementerian Komunikasi dan Informatika
	56/2015	Kementerian Luar Negeri
	57/2015	Kementerian Pemuda dan Olahraga
	58/2015	Kementerian Pertahanan
	59/2015	Kementerian PPA
	62/2015	Kementerian KUKM
	63/2015	Kementerian Kelautan dan Perikanan
	65/2015	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
	68/2015	Kementerian ESDM
	83/2015	Kementerian Agama
	105/2016	Perubahan atas Perpres 68/2015
	69/2019	Perubahan atas Perpres No. 29/2015
	67/2019	Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Indonesia Maju Periode 2019-2024
Peraturan Presiden	68/2019	Organisasi Kementerian Negara
	73/2019	Kementerian Riset dan Teknologi
	81/2019	Kementerian BUMN
	82/2019	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
	92/2019	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi
	94/2019	Perubahan atas Perpres No. 73/2019
	96/2019	Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
	27/2020	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

Tabel 3.1. Daftar Peraturan Terkait Pembentukan Badan Regulasi Nasional

BAB IV

REKOMENDASI

4.1. Rekomendasi

Berdasarkan uraian yang telah diberikan pada bagian sebelumnya, maka naskah kebijakan ini merekomendasikan agar Pemerintah membentuk Badan Regulasi Nasional untuk mendukung reformasi regulasi saat ini. Adapun pelaksanaan kebijakan ini dapat dilakukan secara paralel dengan upaya Pemerintah dalam mengurangi jumlah regulasi di Indonesia. Selain itu, diharapkan kehadiran lembaga ini dapat mengatasi persoalan dari aspek struktur hukum yang merupakan salah satu sebab dari problem regulasi di Indonesia. Khususnya dalam kaitannya dengan kekosongan lembaga yang mampu menjadi otoritas tunggal dalam mengelola regulasi.

4.2. Rencana Tindak Lanjut

Oleh karena itu, maka rencana tindak lanjut yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

- (1) Membentuk *task force* untuk mendukung pembentukan Badan Regulasi Nasional;
- (2) Merevisi regulasi terkait organisasi dan tata kerja pemerintahan dalam rangka:
 - a. Menegaskan _____ kewenangan _____ masing-masing kementerian/lembaga dalam pembentukan regulasi dan kebijakan;
 - b. Reorganisasi unit kerja dan lembaga terkait yang terdampak oleh kehadiran Badan Regulasi Nasional;
 - c. Menyusun susunan lembaga Badan Regulasi Nasional berdasarkan sumberdaya yang telah ada pada Kementerian / Lembaga saat ini;

- (3) Melakukan peningkatan kualitas SDM dalam menerapkan analisis dampak kebijakan dalam menjalankan amanat yang terdapat dalam sejumlah peraturan seperti Inpres No. 7/2017, Perseskab No. 1/2018, UU No. 15/2019 dan Perpres No. 61/2019;
- (4) Mengubah sistem penilaian kinerja kementerian / lembaga saat ini untuk mencegah dikeluarkannya regulasi yang tidak perlu.

