

LEMBAGA KHUSUS DI BIDANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: URGENSI ADOPSI DAN FUNGSINYA DALAM MENINGKATKAN KUALITAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Bayu Dwi Anggono

Fakultas Hukum Universitas Jember

Email: bayu_fhunej@yahoo.co.id

Naskah diterima: 23/3/2020, direvisi: 12/6/2020, disetujui: 15/6/2020

Abstract

During the 2019 Presidential and Vice Presidential Election debates, Joko Widodo and Ma'ruf Amin promised to establish a special institution to manage the formation of regulations. That idea needs to be studied to understand its urgency and function to improve the quality of the regulations in Indonesia. Through the writing of conceptual critical ideas using a normative juridical approach, it is known that the urgency of adopting special institutions are first, the spread of the formation of legislation to various institutions makes it difficult to ensure that the draft legislation supports government development goals. Second, the lack of authority of government institutions to assess the need to form new regulations has led to over-regulation. Third, to follow up on Article 95A of Law No. 15 of 2019 which has accommodated the existence of monitoring and review of the Law. Fourth, after the Constitutional Court verdict that revoked the government's authority to cancel the Regional Regulation requires a new strategy to ensure that the Regional Regulation does not violate the higher laws. There are three main functions of this special institution, to implementing regulatory planning under development planning, harmonizing draft regulations with other regulations, and monitoring and evaluating applicable regulations. This paper recommendation for the government to immediately implement the order of Law Number 15 of 2019 by establishing a ministry or special institution of the formation of laws and regulations. Furthermore, revising Law Number 12 of 2011 by regulating more complete functions of the ministries/ special institutions.

Keywords: Special institutions, adoption urgency, and laws and regulations

Abstrak

Saat debat Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2019, Pasangan Joko Widodo dan Ma'ruf Amin menjanjikan membentuk lembaga khusus untuk mengurus pembentukan regulasi. Ide tersebut perlu dikaji urgensi maupun fungsinya dalam rangka meningkatkan kualitas regulasi di Indonesia. Melalui penulisan gagasan kritis konseptual dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, diketahui bahwa urgensi mengadopsi lembaga khusus adalah pertama, tersebarnya tahapan pembentukan perundang-undangan ke berbagai institusi menyulitkan untuk memastikan rancangan peraturan perundang-undangan mendukung tujuan pembangunan pemerintah. Kedua, ketiadaan wewenang lembaga pemerintah untuk melakukan penilaian kebutuhan pembentukan regulasi baru telah memunculkan obesitas regulasi. Ketiga, untuk menindaklanjuti Pasal 95A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang telah mengakomodir adanya pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang. Keempat, pasca putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan kewenangan pemerintah membatalkan peraturan daerah perlu strategi baru untuk memastikan agar peraturan daerah tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Fungsi utama lembaga khusus ini ada 3 yaitu melaksanakan perencanaan regulasi yang sesuai dengan perencanaan pembangunan, harmonisasi rancangan regulasi dengan regulasi lainnya, dan melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap regulasi yang berlaku. Saran penulisan ini agar pemerintah segera

melaksanakan perintah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dengan membentuk kementerian atau lembaga khusus di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya melakukan revisi lagi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan mengatur lebih lengkap fungsi kementerian/lembaga khusus tersebut.

Kata Kunci: Lembaga khusus, Urgensi adopsi, dan Peraturan perundang-undangan

A. Pendahuluan

Berawal dari debat Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden 17 Januari 2019, pasangan Capres dan Cawapres nomor urut 01 Joko Widodo dan Ma'ruf Amin menjanjikan jika terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden akan menggabungkan fungsi legislasi selain di lembaga legislatif menjadi satu badan dengan membentuk Pusat Legislasi Nasional.¹ Keberadaan lembaga khusus ini dalam rangka penyederhanaan regulasi dan peraturan, baik di pusat maupun daerah. Lebih lanjut jika lembaga tersebut dibentuk, maka seluruh regulasi baik di pusat maupun daerah harmonis dan tidak lagi tumpang tindih.²

Beragam respon muncul menanggapi ide dalam debat tersebut, salah satunya dari Mahfud MD yang mendukung ide tersebut karena lembaga tersebut bisa menjadi dapur penggodokan hukum, menurutnya lembaga ini bisa menjadi wadah sinkronisasi setiap masalah hukum yang muncul.³ Lebih lanjut Mahfud menyakini gagasan ini mampu menciptakan hukum yang tidak saling tumpang tindih mengingat saat ini banyak peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun daerah yang tumpang tindih.⁴

Gagasan untuk membentuk lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini kemudian ditindaklanjuti secara nyata melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal-pasal dalam undang-undang ini yang mengatur mengenai tugas

lembaga khusus ini baik di tahap perencanaan, harmonisasi, pembahasan, pengundangan, maupun penerjemahan peraturan perundang-undangan adalah Pasal 21, Pasal 58, Pasal 23, Pasal 26, Pasal 47, Pasal 49, Pasal 54. Namun demikian UU 15/2019 tidak mengatur mengenai bentuk, kedudukan, struktur organisasi, maupun jangka waktu lembaga ini dibentuk. Pasal 99A UU 15/2019 mengenai ketentuan peralihan hanya menyebutkan selama kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Gambaran bentuk lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini kemudian diterangkan oleh pemerintah melalui Menteri Sekretaris Negara Pratikno, menurut Pratikno pusat legislasi nasional itu akan dinamakan Badan Regulasi Nasional.⁵ Pratikno menjelaskan Badan Regulasi Nasional ini merupakan gabungan dari unit-unit yang mengurus regulasi yang ada di sejumlah kementerian/lembaga yaitu di Kementerian Dalam Negeri kaitannya dengan Perda, kemudian Kementerian Hukum dan HAM kaitannya dengan peraturan perundang-undangan pusat, di Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet.⁶ Badan tersebut pun akan mengurus tidak hanya soal UU, tetapi juga Peraturan Menteri (Permen).⁷

1. Kompas.Com, Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>, diakses 14 Februari 2020.

2. Ibid.

3. Kompas.com, "Mahfud MD Apresiasi Ide Jokowi soal Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/18/13223401/mahfud-md-apresiasi-ide-jokowi-soal-pusat-legislasi-nasional>, diakses 18 Februari 2020.

4. Ibid.

5. Detik.Com. "Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional", <https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional>, diakses 18 Februari 2020.

6. Ibid.

7. Ibid.

Perkembangannya kemudian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) melalui peneliti seniornya Muhammad Nur Sholikin mempertanyakan kelanjutan pembentukan Badan Regulasi Nasional ini. Menurut PSHK UU 15/2019 salah satunya mengamanatkan pembentukan lembaga/badan yang mengurus pembentukan/penyusunan peraturan perundang-undangan di internal pemerintahan baik pusat maupun daerah, namun, hingga saat ini pembentukan badan legislasi pemerintahan ini belum terwujud.⁸ Ditegaskan Sholikin, keberadaan badan khusus regulasi ini amat diperlukan untuk mengatasi atau menghapus beragam tumpang tindih dan tidak terintegrasinya fungsi-fungsi manajemen penyusunan peraturan di pemerintahan misalnya, beberapa fungsi manajemen penyusunan peraturan tersebar di unit kerja eselon I atau eselon II di Kemenkumham, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, dan Kementerian Dalam Negeri.⁹

Pembentukan segera lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan memang memiliki urgensi jika melihat pada hasil kajian yang dilakukan oleh PSHK tentang situasi regulasi Indonesia pada era reformasi yaitu tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan.¹⁰ Selain itu adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “*hiper-regulasi*”.¹¹ 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.¹²

Senada dengan kajian PSHK, sebelumnya di tahun 2017 salah satu rekomendasi dari Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke-4 adalah penguatan kelembagaan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.¹³ Argumentasinya adalah untuk mencegah pembentukan regulasi yang tidak terkendali oleh badan atau pejabat negara, serta menyelesaikan permasalahan regulasi yang tidak harmonis, tidak sinkron dan saling tumpang tindih yang dapat menghambat upaya percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat maka diperlukan lembaga yang kuat di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut maka dalam rangka mendapatkan kejelasan konsepsi diperlukan penulisan ilmiah tentang lembaga khusus yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Beberapa isu yang perlu dijawab adalah apa urgensi diadopsinya lembaga khusus yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berikutnya bagaimana seharusnya fungsi lembaga khusus tersebut agar dapat meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Untuk menemukan jawaban atas berbagai isu tersebut maka penulisan gagasan kritis konseptual ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, perbandingan dan konsep. Penulisan jawaban atas isu ini melalui studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan dan teori hukum.

8. Hukumonline.com, “Menagih Janji Jokowi Membentuk Badan Legislasi Pemerintahan”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5e31354e9134f/menagih-janji-jokowi-membentuk-badan-legislasi-pemerintahan/>, diakses 18 Februari 2020.

9. Ibid.

10. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), “Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya”, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019), hlm. 2.

11. Ibid.

12. Ibid.

13. Prosiding, Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) KE - 4 “Penataan Regulasi Di Indonesia”, Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017, hlm. xiv.

14. Ibid.

B. Pembahasan

B.1. Urgensi Adopsi Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Evaluasi Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Sebelum UU 15/2019

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu proses. Pasal 1 angka 1 UU 12/2011 menyebutkan proses yang harus dilalui dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yaitu mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan. Keseluruhan proses tersebut mengikat dan harus dilalui yang bisa berdampak pada pengujian formal di Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung jika keseluruhan tahapan tersebut tidak diikuti.¹⁵

Ketentuan dalam UU 12/2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan membagi masing-masing tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan tersebar ke berbagai institusi. Sebagai contoh tersebarnya institusi dalam tahapan pembentukan adalah saat tahap perencanaan dan penyusunan. Perencanaan penyusunan UU dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dimana penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.¹⁶

Untuk perencanaan Peraturan Pemerintah (PP) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum menyiapkan perencanaan program penyusunan PP untuk

kemudian melalui Rapat koordinasi antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dilakukan finalisasi daftar perencanaan program penyusunan PP.¹⁷ Ketentuan mengenai tata cara perencanaan program penyusunan PP ini juga berlaku terhadap perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden (Perpres).¹⁸

Mengenai perencanaan pembentukan Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Peraturan Lembaga Nonstruktural tidak diatur secara lengkap dalam UU 12/2011 maupun Perpres 87/2014. Pasal 42 UU 12/2011 hanya mengatur Perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing dan ditetapkan masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Hal ini menunjukkan pengaturan perencanaan peraturan perundang-undangan selain RUU, RPP dan Raperpres diserahkan kepada masing-masing Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian atau Lembaga Nonstruktural.

Sebagai contoh Kementerian Agama mengatur mengenai perencanaan pembentukan Peraturan Menteri Agama dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 40 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri pada Kementerian Agama. Mengenai perencanaan Peraturan Menteri Agama diatur melalui Program Penyusunan Peraturan Menteri (disingkat P3M) yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Menteri yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.¹⁹ P3M dibuat oleh Pemrakarsa (pimpinan unit eselon I atau unit eselon II yang mengajukan usul penyusunan rancangan Peraturan Menteri) dan dilaporkan kepada

15. Pengujian Formil menurut Sri Soemantri dilakukan untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan dibentuk melalui cara-cara (procedure) sebagaimana ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Sri Soemantri, *Hak Uji Materiil*, Bandung: Penerbit Alumni, 1997, hlm. 28.

16. Pasal 4 Dan Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

17. Pasal 27 dan Pasal 29 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

18. Pasal 31 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

19. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 40 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri pada Kementerian Agama.

Sekretaris Jenderal dengan tembusan Kepala Biro Hukum dan Kerjasama Luar Negeri.²⁰

Proses perencanaan pembentukan Peraturan Menteri Agama ternyata berbeda dengan Kementerian lainnya sebagai contoh Kementerian Pertanian. Melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 25/PERMENTAN/OT.010/7/2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lingkup Kementerian Pertanian diatur tahapan perencanaan peraturan menteri adalah Pimpinan Unit Kerja Eselon I mengusulkan kepada Menteri dengan tembusan Sekretaris Jenderal.²¹ Usulan ini sebagai dasar pertimbangan untuk ditetapkan dalam Program Legislasi Pertanian (Prolegtan) sebagai instrumen perencanaan program penyusunan Permentan yang disusun secara terencana terpadu, dan sistematis untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.²² Sebelum ditetapkan maka Prolegtan dilakukan pembahasan bersama Unit Kerja Eselon I, yang dikoordinasikan oleh Pimpinan Unit Kerja Eselon II yang membidangi hukum pada Sekretariat Jenderal.²³

Perencanaan Peraturan Menteri yang disusun dan dikoordinasikan sendiri oleh Kementerian masing-masing tanpa melibatkan pihak Kementerian Hukum dan HAM yang mengkoordinasikan hal tersebut sebagaimana halnya perencanaan UU, PP dan Perpres berakibat kementerian secara bebas dan tanpa batas menentukan jumlah peraturan yang akan dibentuk. Menurut Saldi Isra sumbangan terbesar persoalan *overregulated* di Indonesia berasal dari peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya di bawah UU. Saldi Isra mengutip catatan Nasir Djamil, anggota Komisi III DPR, menyatakan dalam rentang 2000 hingga pengujung 2015, pemerintah telah menerbitkan 12.471 regulasi. Dari jumlah tersebut, regulasi yang paling banyak adalah

peraturan setingkat menteri, yakni 8.311. Urutan selanjutnya, peraturan pemerintah dengan jumlah 2.446 regulasi.²⁴

Lebih lanjut menurut Saldi Isra Sebagai produk yang diakui eksistensinya dan memiliki kekuatan mengikat, *overregulated* yang disebabkan oleh membeludaknya jumlah Permen tidak hanya karena pembentukannya diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi, tetapi juga karena kewenangan yang dimiliki menteri dan/atau kementerian. Dengan kuasa membentuk peraturan yang begitu terbuka, materi muatan Permen sangat mungkin begitu “liar” karena mengabaikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁵

Melalui konstruksi Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011 maka Permen bisa dibentuk sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Frasa “dibentuk berdasarkan kewenangan” telah menjadikan Permen bukan lagi hanya sebatas sebagai peraturan delegasi yaitu untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi melainkan menjadi peraturan otonom yaitu peraturan yang setiap saat dan kapanpun dapat dibentuk jika dianggap perlu dalam rangka menjalankan kewenangan Menteri. Agar kemudian keberadaan Permen sebagai peraturan otonom ini perencanaannya tetap dilakukan berdasarkan pertimbangan kebutuhan yang obyektik maka perencanaannya seharusnya dilakukan dengan melibatkan lembaga diluar kementerian bersangkutan sebagaimana perencanaan UU, PP dan Perpres.

Selanjutnya untuk tahap penyusunan RUU, RPP dan Raperpres secara garis besar dimulai dari Pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.²⁶

20. Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Agama Nomor 40 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri pada Kementerian Agama.

21. Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 25/PERMENTAN/OT.010/7/2017 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lingkup Kementerian Pertanian.

22. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 25/PERMENTAN/OT.010/7/2017 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lingkup Kementerian Pertanian.

23. Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 25/PERMENTAN/OT.010/7/2017 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lingkup Kementerian Pertanian.

24. Saldi Isra, “Merampingkan Regulasi”, *Harian Kompas*, 13 Maret 2017, hlm. 5.

25. *Ibid.*

26. Pasal 45 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Keanggotaan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian terdiri atas unsur: kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam RUU, RPP dan Raperpres yang berasal dari instansi Pemrakarsa.²⁷

Rapat panitia antarkementerian dan/atau antar-nonkementerian menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, jangkauan, arah pengaturan, dan harmonisasi konsepsi.²⁸ Kegiatan penyusunan RUU, RPP dan Raperpres yang meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang Peraturan Perundang-undangan pada instansi Pemrakarsa.²⁹

Pemrakarsa menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi RUU, RPP dan Raperpres yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia antarkementerian dan/atau antar-nonkementerian kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.³⁰ Berdasarkan permohonan dimaksud Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU, RPP, Raperpres. Menteri menyampaikan kepada Pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU, RPP dan Raperpres yang telah

mendapatkan paraf persetujuan untuk disampaikan kepada Presiden.³¹

Berbeda dengan RUU, RPP dan Raperpres untuk prosedur penyusunan Permen, Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Peraturan Lembaga Nonstruktural ternyata tidak diatur dalam UU 12/2011 maupun Perpres 87/2014. Akibat dari ketiadaan pengaturan ini maka Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian Atau Lembaga Nonstruktural membuat pengaturan sendiri tentang prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan di masing-masing lembaga.

Sebagai contoh Kementerian Pariwisata yang menyusun Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri Di Lingkungan Kementerian Pariwisata. Dalam Peraturan ini diatur bahwa penyusunan Permen Pariwisata dilakukan dengan tahapan Penyusunan rancangan Permen dilakukan oleh Pemrakarsa sesuai dengan Program Penyusunan Permen.³² Dalam penyusunan rancangan Permen ini Pemrakarsa membentuk Tim Penyusunan Permen terdiri atas unsur pemrakarsa, satuan kerja terkait, dan Biro yang menangani urusan hukum.³³ Selanjutnya Pemrakarsa menyampaikan rancangan Permen kepada Sekretaris Kementerian dengan tembusan kepada Kepala Biro yang menangani urusan hukum.³⁴

Biro yang menangani urusan hukum sebagaimana melakukan kajian terhadap substansi rancangan Permen yang diajukan oleh Pemrakarsa dan menyusun perbaikan rancangan.³⁵ Hasil

27. Pasal 45 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

28. Pasal 48 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

29. Pasal 48 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

30. Pasal 51 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

31. Pasal 51 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

32. Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri di Lingkungan Kementerian Pariwisata.

33. Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri Di Lingkungan Kementerian Pariwisata.

34. Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri Di Lingkungan Kementerian Pariwisata.

35. Pasal 11 ayat (1) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri Di Lingkungan Kementerian Pariwisata.

perbaikan rancangan dibahas lebih lanjut oleh Biro yang menangani urusan hukum dengan melibatkan pemrakarsa, satuan kerja terkait, dan pemangku kepentingan lain sesuai dengan kebutuhan.³⁶ Hasil pembahasan rancangan Permen dituangkan dalam bentuk rancangan final. Kepala Biro yang menangani urusan hukum menyampaikan rancangan final kepada Pemrakarsa dan Sekretaris Kementerian untuk dimintakan paraf persetujuan.³⁷

Berbeda dengan penyusunan RUU, RPP dan Raperpres maka dari contoh penyusunan Permen di lingkungan Kementerian Pariwisata ini tidak ditemukan adanya kewajiban untuk dilakukannya harmonisasi oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Hal ini tentu menimbulkan persoalan mengingat semua peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari hierarki norma hukum. Berdasarkan prinsip hierarki hukum, tidak boleh isi suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan atau tidak mengacu pada peraturan perundang-undangan di atasnya.³⁸ Selain itu secara horizontal suatu peraturan perundang-undangan harus menghindari pertentangan atau tumpang tindih antara materi muatan peraturan perundang-undangan yang setingkat yang mengatur mengenai hal yang sama atau saling berhubungan satu sama lain dalam satu rumpun peraturan perundang-undangan.³⁹

Dalam perkembangannya kemudian sebagai upaya untuk melakukan penyerasian dan penyalarsan antar peraturan perundang-undangan maka Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) menetapkan 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. Melalui Permen ini akhirnya diatur suatu kewajiban bagi Rancangan Permen, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM sebagai Pembina Perancang untuk diharmonisasikan.

2. Urgensi Adopsi Lembaga Khusus Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Organization For Economic Co-Operation And Development (OECD) berpendapat manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan belum ada suatu badan dalam pemerintah, yang bertanggung jawab penuh memastikan agar peraturan perundang-undangan mendukung tujuan kebijakan pemerintah keseluruhan.⁴⁰ Badan dimaksud adalah badan yang memiliki kewenangan memastikan pengambilan keputusan pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan bukti dan berkoordinasi dengan badan-badan lain dalam pemerintah.⁴¹

Lebih lanjut OECD merekomendasikan pentingnya bagi Indonesia untuk membentuk lembaga independen yang secara aktif memberikan pengawasan terhadap keseluruhan kebijakan pengaturan pemerintah dan menumbuhkan regulasi yang berkualitas.⁴² Rekomendasi OECD ini didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut: (i) tidak ada lembaga yang memiliki tanggung jawab formal untuk menyediakan perspektif yang menyeluruh di Pemerintah tentang pelaksanaan kebijakan regulasi

36. Pasal 11 ayat (2) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri Di Lingkungan Kementerian Pariwisata.

37. Pasal 13 ayat (2) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri Di Lingkungan Kementerian Pariwisata.

38. Maria Farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya (Yogyakarta: Kanisius, 2007) hlm. 226.

39. Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat, Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, (Jakarta: Badan Keahlian DPR, 2017), Hlm. xx.

40. OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia Government Capacity To Assure High Quality Regulation* (Paris: OECD, 2012), p. 46.

41. Ibid

42. Ibid, P. 54

yang lebih baik; (ii) sejumlah lembaga publik yang ada menunjukkan tumpang tindih tanggung jawab dalam keputusan membuat regulasi (termasuk pengembangan alat untuk mendukung manajemen peraturan dan rewiu formal atas proposal regulasi).⁴³ Menurut OECD di banyak negara, pendirian *a central oversight body* (sebuah badan pengawas pusat) telah terbukti sangat membantu untuk memberikan fokus pada proses dan koherensi penyusunan regulasi.⁴⁴

Tidak hanya karena ada pendapat dari lembaga internasional, secara faktual memang terdapat urgensi untuk mengadopsi pembentukan lembaga khusus yang bertanggung jawab dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, hal ini dikarenakan: Pertama, terbukti bahwa tersebarnya tahapan pembentukan perundang-undangan ke berbagai institusi telah menyulitkan pemerintah untuk memastikan agar rancangan peraturan perundang-undangan mendukung tujuan kebijakan pembangunan pemerintah. Selama ini antara perencanaan pembangunan seringkali tidak sejalan dengan perencanaan pembentukan regulasi, sebagai contoh dalam Prolegnas 2015–2019 yang disusun pemerintah terdapat 12 RUU yang diusulkan oleh pemerintah dalam Prolegnas yang berada di luar kerangka perencanaan pembangunan nasional (tidak masuk RPJMN 2015-2019), dan sebaliknya, terdapat 14 RUU yang masuk dalam RPJMN 2015-2019 tetapi tidak masuk ke dalam Prolegnas 2015-2019.⁴⁵

Kedua, ketiadaan wewenang bagi suatu lembaga pemerintah untuk melakukan penilaian secara obyektif dan terukur atas kebutuhan pembentukan regulasi baru yang dibentuk oleh kementerian/ lembaga telah memunculkan obesitas regulasi/hiper regulasi dimana jumlah regulasi saat ini mencapai 42.996 perinciannya, peraturan pusat sebanyak 8.414, peraturan menteri 14.453, peraturan lembaga pemerintah nonkementerian 4.164, dan peraturan daerah sebanyak 15.965.⁴⁶ PSHK mencatat, dalam kurun waktu Oktober 2014 sampai Oktober 2018 ada total 8.945 regulasi yang dibentuk di tingkat nasional, meliputi UU, PP, Perpres, dan Permen. Apabila dirata-rata, 6 regulasi lahir setiap hari di Indonesia.⁴⁷

Obesitas regulasi terjadi mengingat banyak kementerian/ lembaga mengedepankan pendekatan kepentingan sektoral dibandingkan pendekatan kebutuhan obyektif. Ditambah lagi dalam proses harmonisasi sekalipun tidak ada kewenangan bagi Kementerian Hukum dan HAM untuk menolak melanjutkan pembentukan suatu rancangan regulasi yang dianggap tidak dibutuhkan melainkan harmonisasi hanya melakukan perbaikan substansi dan teknis serta tidak tersedia peluang menolak pembentukan regulasi yang tidak dibutuhkan.

Inisiatif Kementerian Hukum dan HAM yang telah menerbitkan Permen Hukum dan HAM 23/2018 layak untuk diperkuat dengan cara pembentukan lembaga khusus yang bertanggungjawab melakukan hal ini. Apalagi Putusan Mahkamah Agung Nomor 15 P/HUM/2019 tentang permohonan hak uji materiil Permen Hukum dan HAM 23/2018 semakin memperkuat dalil pentingnya dilakukan harmonisasi terhadap semua jenis peraturan perundang-undangan. Putusan MA menyatakan permohonan tidak dapat diterima karena tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) namun demikian dalam pertimbangan putusan ini MA juga menyatakan Permen Hukum dan HAM 23/2018 bertujuan memberi kepastian hukum mengenai pelaksanaan pengharmonisasian Rancangan Permen, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, atau Rancangan Peraturan Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Ketiga, Undang-Undang 15/2019 telah mengakomodir adanya pemantauan dan peninjauan terhadap UU. Pasal 95A ayat (1) mengatur *Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang- Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku*. Pasal 95 ayat (2) mengatur *Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang- Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah*. Lebih lanjut di Pasal 95A ayat (4) diatur hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

43. Ibid.

44. Ibid.

45. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), op.cit, hlm.17.

46. Gaudensius Suhardi, "Obesitas Regulasi", Media Indonesia 14 November 2019.

47. Ibid.

Pengaturan di Pasal 95A ini merupakan adopsi dari evaluasi peraturan perundang-undangan oleh pembentuk terhadap peraturan perundang-undangan yang telah dibentuknya sendiri (*legislative review* atau *executive review*). Pasal 95A ayat (3) mengatur Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi. Konsep pemantauan dan peninjauan di UU 15/2019 ini masih mengandung banyak kelemahan diantaranya yaitu Pasal 95A ayat (1) hanya menyebut Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dilakukan setelah UU berlaku, namun tidak menyebut periode waktu tiap berapa tahun suatu UU yang berlaku wajib dilakukan evaluasi, apakah tiap 3 tahun sekali atau 5 tahun sekali.

Selanjutnya Pasal 95A ayat (2) menyebut Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah, namun anehnya Pasal 95A ayat (3) menyebutkan Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi, padahal seharusnya jika pemantauan dan peninjauan disebutkan menjadi kewenangan masing-masing lembaga maka pemantauan dan peninjauan juga bisa dilakukan oleh pemerintah. Mengenai lembaga pemerintah yang akan melakukan pemantauan dan peninjauan ini maka keberadaan lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan bisa diberikan fungsi untuk melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang telah diberlakukan ini.

Keempat, MK melalui putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 telah menyatakan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota oleh Gubernur dan Perda Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Melalui kedua putusan tersebut MK menyatakan Pasal dalam UU Pemda yang memberi wewenang kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda bertentangan dengan UUD 1945 yaitu menyimpangi logika dan bangunan negara

hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan menegaskan peran dan fungsi MA sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU yaitu Perda sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

Menindaklanjuti putusan MK ini maka strategi baru perlu ditempuh oleh pemerintah untuk memastikan agar Perda dalam penyusunannya tidak melanggar ketentuan Pasal 250 UU 23/2014 yaitu tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan kepentingan umum yang dimaksud meliputi: a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; e. dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Strategi baru yang bisa ditempuh diantaranya memperkuat kedudukan dan peran instansi vertikal dalam pembentukan rancangan Perda yaitu dari sebelumnya keterlibatan instansi vertikal bersifat fakultatif/alternatif menjadi bersifat wajib yaitu harmonisasi rancangan Perda inisiatif pemerintah daerah yang dilakukan oleh biro/bagian hukum wajib mengikutsertakan instansi vertikal. Mengenai Instansi vertikal yang dimaksud adalah lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3. Fungsi Lembaga Khusus di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Keputusan politik hukum pembentuk UU 15/2019 untuk menyatukan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang tersebar di berbagai kementerian dan lembaga dengan memerintahkan pembentukan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan langkah awal

yang baik. Keberadaan satu lembaga yang fokus untuk meningkatkan kualitas regulasi telah ada dan dapat dijumpai di berbagai negara. Beberapa contoh lembaga tersebut, antara lain, seperti *Subcommittee for regulation and System Reform* di Jepang, *The Ministry of Government Legislation* di Korea Selatan, *National Regulatory Control Council* di Jerman, dan *Administrative Board for Administrative Burdens* di Belanda.⁴⁸

Sebagai contoh mengenai peran lembaga independen yang berada di bawah kepala pemerintahan dalam mendukung peningkatan kualitas regulasi yang dibentuk adalah *The National Regulatory Control Council* (NRCC) Jerman. NRCC terdiri atas 8 (delapan) anggota yang ditunjuk oleh presiden federal atas usulan kanselir pada bulan September 2006 dengan mandat selama 5 tahun dan dapat diperpanjang. Para anggotanya adalah perwakilan dunia bisnis, politik, akademisi, administrasi publik dan peradilan.⁴⁹

NRCC secara khusus, terlibat dalam tahap persiapan *drafting* peraturan perundang-undangan, sebelum proposal disampaikan kepada kabinet federal untuk diputuskan. Jika diminta, NRCC juga turut campur dalam proses pengambilan keputusan, dan mungkin akan memberikan saran ke komite *Bundestag*⁵⁰. Mandat lainnya dari NRCC meliputi hal berikut: (i) penilaian *ex ante* terhadap beban, memberikan bantuan dengan pemeriksaan dan pengukuran beban administrasi rancangan peraturan baru; (ii) penilaian *ex post*, memberikan saran melalui pengukuran yang berkelanjutan terhadap informasi kewajiban dalam peraturan yang berlaku; (iii) membantu dengan identifikasi langkah-langkah pengurangan peraturan perundang-undangan yang ada; dan (iv) mendukung pengembangan metodologi *Standard Cost Model* (SCM).⁵¹

Model lainnya mengenai kelembagaan yang secara khusus menangani pembentukan regulasi di lingkungan pemerintah adalah di Korea Selatan melalui *The Ministry of Government Legislation*

(Kementerian Legislasi Pemerintah). Sebagai sebuah kementerian *The Ministry of Government Legislation* memiliki tanggung jawab dalam pembentukan regulasi di lingkungan pemerintah termasuk juga melakukan pengawasan regulasi. Saat awal pembentukannya pada 1948 dengan undang-undang No.1 tentang Organisasi Pemerintah Nasional, kementerian ini berada di yurisdiksi kantor Perdana Menteri, terdiri dari 1 agensi, 3 biro, 10 divisi, dan 1 perpustakaan.⁵²

Pada tanggal 29 November 1954, ketika Sistem Perdana Menteri dihapuskan, namanya diubah menjadi *the Legislative Coun-seling Office of the Ministry of Justice* (*cabinet ministerial level*) yang memiliki posisi badan administrasi pusat yang independen. Pada tahun 1960, sistem Kabinet Parlemen diadopsi dan ketika Sekretariat Dewan Negara dibentuk, lembaga ini direorganisasi menjadi *the Government Legislative Bureau in the Secretariat of State Council* (Biro Legislatif Pemerintah di Sekretariat Dewan Negara).

Pada tanggal 26 Desember 1962, ketika organisasi pemerintah direstrukturisasi menjadi sistem presidensial melalui amandemen Konstitusi maka *The Ministry of Government Legislation* dibentuk kembali yang keberadaannya berlanjut hingga hari ini.⁵³ *The Ministry of Government Legislation* ini pada dasarnya memiliki fungsi utama untuk: (i) mensupervisi dan mengawasi aktivitas regulasi di departemen-departemen di lingkungan pemerintah; (ii) menemukan dan memperbaiki aspek-aspek yang tidak konstitusional atau melanggar hukum dari rancangan regulasi agar harmonis dengan sistem perundang-undangan yang berlaku (iii) memberikan interpretasi yang mengikat atas suatu peraturan perundang-undangan dalam hal ada konflik dalam interpretasi perundang-undangan antara lembaga administratif atau antara pemohon sipil dan lembaga administrasi; (iv) mengidentifikasi regulasi irasional, yang membuat kehidupan publik dan aktivitas bisnis tidak nyaman, dari sudut pandang warga negara, dan

48. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), op.cit, hlm. 95.

49. OECD, *Better Regulation In Europe, Germany 2010*, (Paris: OECD, 2010), p. 67.

50. Ibid.

51. Ibid .

52. Ministry of Government Leglslastion, <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a30202000000>, diakses 15 Maret 2020.

53. Ibid.

meningkatkan, untuk membuat regulasi yang baik yang mudah dipatuhi; (v) mengembangkan standar yang efektif dan fleksibel tentang penyusunan regulasi; (vi) mengembangkan inovasi dalam penyusunan regulasi; (vii) memberikan pendapat hukum dan memberikan interpretasi terlebih dahulu dalam proses perencanaan regulasi di pemerintah daerah; (viii) menjamin hak orang-orang untuk mengetahui melalui berbagai situs web informasi hukum seperti Pusat Informasi Hukum Nasional, Layanan Informasi Hukum Praktis yang Mudah Ditemukan, dll; (ix) mendukung kegiatan ekonomi asing warga negara dan perusahaan Korea dengan mengumpulkan dan memberikan informasi regulasi dari 83 negara di seluruh dunia melalui pengoperasian Pusat Informasi Hukum Dunia; dan (x) mempublikasikan informasi regulasi yang bermanfaat bagi kehidupan dengan berbagai cara sehingga masyarakat mudah memahaminya.⁵⁴

The Ministry of Government Legislation sudah terlibat sejak awal dalam proses pembentukan regulasi di lingkungan pemerintah yaitu sejak tahap perencanaan. Pada tahap perencanaan regulasi Menteri dari *The Ministry of Government Legislation* memberi tahu kepala lembaga administrasi masing-masing tentang pedoman rencana regulasi.⁵⁵ Berdasarkan pedoman tersebut maka Kepala masing-masing lembaga administrasi pusat menetapkan rencana perundang-undangan untuk setiap departemen. *The Ministry of Government Legislation* kemudian menetapkan rencana regulasi pemerintah dan dilaporkan kepada dewan kabinet. Rencana regulasi tersebut diumumkan dalam lembaran resmi negara dan diberitahukan kepada Majelis Nasional.⁵⁶

Berkaca dari bentuk dan fungsi kelembagaan di negara lain maka terdapat sekurang-kurangnya 2 (dua) model kelembagaan, yaitu membentuk suatu unit khusus langsung dibawah kepala pemerintahan yang sifatnya membantu kepala pemerintahan dalam rangka meningkatkan kualitas rancangan regulasi maupun melakukan evaluasi regulasi contohnya

adalah Jerman dengan model NRCC. Berikutnya adalah membentuk kementerian khusus sebagai bagian dari kabinet dalam rangka memastikan keseluruhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di wilayah pemerintah dapat terencana dan terkoordinasikan dengan baik termasuk menyelesaikan sengketa antar departemen dalam hal penafsiran regulasi dimana contohnya adalah Korea Selatan.

Untuk Indonesia maka politik hukum Pasal 99A UU 15/2019 adalah membentuk kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini berarti UU memberikan kebebasan kepada Presiden untuk memilih apakah akan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan membentuk kementerian sendiri sebagai bagian dari 34 (tiga puluh empat) kementerian negara.⁵⁷ Ataukah membentuk lembaga non kementerian yang wujudnya bisa berupa Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), Lembaga Nonstruktural (LNS) ataukah Sekretariat Regulasi Nasional/Badan Regulasi Nasional yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden sama halnya dengan Sekretariat Kabinet.⁵⁸

Berbeda dengan bentuk kelembagaan, Pengaturan dalam UU 15/2019 mengenai fungsi kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terlalu lengkap. UU 15/2019 hanya menyebut menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berwenang mengharmonisasikan Rancangan UU yang berasal dari Presiden (Pasal 47 ayat (3)), Rancangan PP (Pasal 54 ayat (2)), dan Rancangan Perpres (Pasal 55 ayat (2)), Rancangan Perda Provinsi yang berasal dari Gubernur (Pasal 58 ayat (2)), dan Rancangan Perda

54. Ibid.

55. Ibid.

56. Ibid.

57. Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mengatur: Jumlah keseluruhan Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 paling banyak 34 (tiga puluh empat).

58. Lihat Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet.

Kabupaten/Kota yang berasal dari Bupati/Walikota (Pasal 63). Adapun untuk rancangan peraturan perundang-undangan lainnya seperti Rancangan Permen, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) maupun Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 belum diatur menjadi kewenangan lembaga khusus ini untuk mengharmonisasikannya.

Berikutnya soal kewenangan perencanaan peraturan perundang-undangan, UU 15/2019 masih sebatas menyebut kewenangan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah mengkoordinasikan perencanaan RUU (Pasal 21 ayat (4)), perencanaan RPP (Pasal 26 ayat (1)), dan perencanaan Raperpres. Sementara perencanaan untuk rancangan peraturan perundang-undangan lainnya seperti Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, Atau Rancangan Peraturan Dari LNS tidak termasuk yang dikoordinasikan. Bahkan penggunaan frasa “koordinasi” terkait perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan juga menunjukkan kewenangan lembaga baru ini tidak ada bedanya dengan kewenangan yang dimiliki oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

OECD melalui reviu terhadap manajemen regulasi di Indonesia pernah memberikan rekomendasi mengenai bagaimana seharusnya fungsi yang melekat pada suatu lembaga khusus pemerintah yang menangani Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Rekomendasi yang disampaikan meliputi: a. bertanggung jawab untuk merumuskan seluruh kebijakan pengaturan pemerintah dan tujuannya, strategi dan manfaat, termasuk mengembangkan dan menerapkan strategi komunikasi untuk mendapatkan dukungan yang berkelanjutan untuk peraturan yang berkualitas; b. memeriksa potensi regulasi untuk menjadi lebih efektif termasuk mempromosikan pertimbangan langkah pengaturan di bidang kebijakan di mana regulasi cenderung diperlukan; c. kontrol kualitas melalui penelaahan terhadap kualitas

penilaian dampak dan mengembalikan rancangan regulasi yang diusulkan yang tidak diperlukan; d. mengkoordinasikan evaluasi *ex post* regulasi sebagai dasar untuk peninjauan kebijakan dan perbaikan sejalan dengan perkembangan sosial ekonomi; e. memberikan pelatihan dan bimbingan pada penilaian dampak dan strategi untuk meningkatkan kinerja regulasi; dan f. bertanggung jawab atas monitoring dan pelaporan berkala terhadap kinerja sistem manajemen regulasi.⁵⁹

PSHK berpendapat lembaga khusus/tunggal yang akan dibentuk oleh Presiden haruslah diperhatikan fungsinya agar keberadaannya benar-benar dapat berdampak pada peningkatan regulasi di Indonesia. Menurut PSHK beberapa fungsi yang harus dimiliki oleh lembaga tersebut, yaitu: melaksanakan perencanaan regulasi yang sesuai dengan perencanaan pembangunan; (ii) melakukan harmonisasi berupa penilaian kesesuaian substansi usulan peraturan dengan materi muatan, serta sinkronisasi dengan ketentuan pada peraturan perundang-undangan lainnya; dan (iii) melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku.⁶⁰

Mengingat UU 15/2019 belum secara komprehensif mengatur mengenai fungsi menteri atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka pertama kali diperlukan revisi kembali terhadap UU 12/2011 dengan memasukkan fungsi lembaga khusus ini yaitu: Pertama, memberikan kewenangan untuk bertanggung jawab dalam proses perencanaan semua peraturan perundang-undangan yaitu RUU, RPP, Rancangan Perpres, Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, Atau Rancangan Peraturan LNS, Rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota. Kedua, memberikan kewenangan untuk menyusun dan mengharmonisasikan RUU yang berasal dari Presiden, RPP, Rancangan Perpres, Rancangan Permen, Rancangan Peraturan LPNK, Atau Rancangan Peraturan LNS. Adapun untuk Rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota lembaga khusus ini hanya bawenang mengharmonisasikan saja.

59. OECD, OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia. op.cit, p. 51-52.

60. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), op.cit, hlm.96

Ketiga, memberikan kewenangan dalam periode yang ditentukan untuk melakukan evaluasi terhadap UU, PP, Perpres, Permen, Peraturan LPNK, Peraturan LNS, dan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota. Keempat, pengundangan Peraturan Perundang-undangan. Kelima, penerjemahan dan informasi peraturan perundang-undangan. Keenam, pembinaan dan Pengembangan SDM di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketujuh, mewakili pemerintah melalui Litigasi dan non litigasi dalam hal muncul sengketa Peraturan Perundang-undangan. Delapan, pembinaan dan pengembangan SDM jabatan fungsional Terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Urgensi untuk mengadopsi pembentukan lembaga khusus yang bertanggung jawab dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Pertama, terbukti bahwa tersebarnya tahapan pembentukan perundang-undangan ke berbagai institusi telah menyulitkan pemerintah dalam memastikan agar rancangan peraturan perundang-undangan mendukung tujuan kebijakan pembangunan pemerintah. Kedua, Ketiadaan wewenang bagi suatu lembaga pemerintah untuk melakukan penilaian secara objektif dan terukur atas kebutuhan pembentukan regulasi baru oleh kementerian/ lembaga telah memunculkan obesitas regulasi/ hiper regulasi. Ketiga, perlunya lembaga untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 95A UU 15/2019 yang telah mengakomodir adanya pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang. Keempat, pasca putusan MK yang membatalkan kewenangan pemerintah pusat membatalkan Perda maka perlu strategi baru oleh pemerintah untuk memastikan agar Perda dalam penyusunannya tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Keberadaan satu lembaga yang fokus menjalankan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan di luar lembaga pemerintahan yang telah ada dapat dijumpai di berbagai negara. Terdapat sekurang-kurangnya 2 (dua) model kelembagaan di berbagai negara, yaitu membentuk suatu unit khusus langsung dibawah kepala pemerintahan yang sifatnya membantu kepala pemerintahan dalam

rangka meningkatkan kualitas rancangan regulasi. Berikutnya adalah membentuk kementerian khusus sebagai bagian dari kabinet dalam rangka memastikan keseluruhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di wilayah pemerintah dapat terencana dan terkoordinasikan dengan baik.

Mengenai fungsi lembaga khusus ini secara garis besar ada 3 (tiga) yaitu Pertama, melaksanakan perencanaan regulasi yang sesuai dengan perencanaan pembangunan. Kedua, melakukan harmonisasi berupa penilaian kesesuaian substansi usulan peraturan dengan materi muatan, serta sinkronisasi dengan ketentuan pada peraturan perundang-undangan lainnya. Ketiga, melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku.

C.2. Saran

Sampai saat ini lingkungan regulasi di Indonesia masih menunjukkan gejala pembentukan regulasi yang tidak terkendali oleh lembaga negara atau pejabat berwenang, serta adanya regulasi yang tidak harmonis, tidak sinkron dan saling tumpang tindih yang dapat menghambat upaya percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Untuk mengatasi hal ini maka Pemerintah seharusnya segera untuk melaksanakan perintah UU 15/2019 dengan segera membentuk kementerian atau lembaga khusus yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Mengingat UU 15/2019 belum secara komprehensif mengatur mengenai fungsi kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka diperlukan revisi kembali terhadap UU 12/2011 dengan mengatur lebih lengkap lagi fungsi kementerian/ lembaga khusus tersebut. Beberapa fungsi yang perlu masuk dalam revisi UU adalah: (i) perencanaan; harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat; (ii) harmonisasi Perda Provinsi, kabupaten/kota; (iii) pengundangan peraturan perundang-undangan; (iv) penerjemahan dan informasi peraturan perundang-undangan; (v) pembinaan dan Pengembangan SDM di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; (vi)

evaluasi peraturan perundang-undangan; (vii) litigasi dan non litigasi sengketa peraturan perundang-undangan; dan (viii) pembinaan dan pengembangan SDM jabatan fungsional terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

Buku

Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). 2017, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, Badan Keahlian DPR: Jakarta.

Indrati, Maria Farida. 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius: Yogyakarta.

OECD. 2010, *Better Regulation In Europe, Germany*, OECD: Paris.

----- . 2012, *OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia Government Capacity To Assure High Quality Regulation*, OECD: Paris.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). 2019, "Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya". Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK): Jakarta.

Soemantri, Sri. 1997, *Hak Uji Materil*, Penerbit Alumni, Bandung.

Prosiding

Universitas Jember. 2017, Prosiding, Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) KE - 4 "Penataan Regulasi Di Indonesia", UPT Penerbitan Universitas Jember: Jember.

Internet

Isra, Saldi. "Merampingkan Regulasi", *Harian Kompas*, 13 Maret 2017.

Suhardi, Gaudensius. "Obesitas Regulasi", *Media Indonesia*, 14 November 2019.

Detik.Com. "Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional", <https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional>, diakses 18 Februari 2020.

Hukumonline.com, "Menagih Janji Jokowi Membentuk Badan Legislasi Pemerintahan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e31354e9134f/menagih-janji-jokowi-membentuk-badan-legislasi-pemerintahan/>, diakses 18 Februari 2020.

Ministry of Government Legislation, <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a30202000000>, diakses 15 Maret.

Kompas.Com, Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>, diakses 14 Februari 2020.

----- . "Mahfud MD Apresiasi Ide Jokowi soal Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/18/13223401/mahfud-md-apresiasi-ide-jokowi-soal-pusat-legislasi-nasional>, diakses 18 Februari 2020.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara .

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2015 Tentang Sekretariat Kabinet .

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .

Peraturan Menteri Agama Nomor 40 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri pada Kementerian Agama.

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 25/
PERMENTAN/OT.010/7/2017 Tentang Tata
Cara Pembentukan Peraturan Perundang-
Undangan Lingkup Kementerian Pertanian.

Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 8 Tahun 2017
Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan
Menteri Di Lingkungan Kementerian Pariwisata.

