

PENATAAN KELEMBAGAAN UNTUK MENJALANKAN REFORMASI REGULASI DI INDONESIA

M. Nur Sholikin

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
nur.sholikin@pshk.co.id

Abstrak

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen penting untuk melaksanakan pembangunan dalam sistem negara hukum. Namun, peraturan perundang-undangan dapat menjadi penghambat dalam pembangunan apabila tidak berkualitas dan didukung dengan sistem perundang-undangan yang baik. Indonesia mengalami permasalahan dengan kualitas dan sistem perundang-undangan. Reformasi regulasi merupakan suatu upaya “radikal” dan diharapkan dapat melakukan perubahan yang cepat guna meningkatkan kualitas regulasi. Salah satu persoalan di Indonesia adalah ketiadaan lembaga khusus yang mengelola reformasi regulasi dihadapkan dengan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang tersebar di berbagai kementerian dan lembaga baik pusat maupun daerah. Pembenahan regulasi yang saat ini dilakukan pemerintah perlu diarahkan pada upaya membangun sistem reformasi regulasi yang sistematis dan menyeluruh. Salah satu solusi yang dapat ditempuh melalui pembentukan lembaga khusus yang mengelola reformasi regulasi.

Kata Kunci: reformasi regulasi, peraturan perundang-undangan, kelembagaan.

Abstract

Legislation is an important instrument for development in the legal state system. However, legislation may be an impediment to development if it is not qualified and not supported by good legislation system. Indonesia has problems with quality and legislation system. Regulatory reform is a “radical” effort and is expected to make rapid changes to improve regulatory quality. One of the problems in Indonesia is the absence of special institutions that manage regulatory reforms, while in the other side the authority in making regulation is owned by various ministries and agencies both central and local. The current regulatory reforms by government need to be directed towards building a systematic and comprehensive regulatory reform system. One of the solutions can be pursued through the establishment of special agencies that manage regulatory reform.

Keywords: regulatory reform, law and regulations, institutional.

I. Pendahuluan

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), Yasona H. Laoly dalam Seminar Pembangunan Hukum di Jakarta pada Oktober 2017 menyatakan bahwa kualitas regulasi saat ini masih rendah. Kualitas regulasi yang rendah tersebut ditandai dengan masih banyaknya tumpang tindih, ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang tidak efektif keberadaannya.¹ Kualitas regulasi yang rendah ini menuntut pemerintah melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada saat ini.

Permasalahan kualitas regulasi yang rendah tersebut masih ditambah dengan permasalahan kuantitas regulasi di Indonesia yang sangat besar. Presiden Joko Widodo, pada Maret 2016 menyatakan komitmennya untuk menyederhanakan regulasi. Banyaknya regulasi tersebut menyebabkan pemerintah tidak leluasa bergerak.² Bahkan dalam akun facebook pribadinya, Presiden Joko Widodo pernah menuliskan status “Negara kita kebanyakan regulasi undang-undang, peraturan presiden, peraturan daerah, peraturan gubernur, dan lain-lain. Kita pernah hitung, ada 42.000 aturan. Repotnya, aturan itu menjerat diri sendiri, lebih berorientasi pada prosedur bukan hasil. Hal ini dapat menghambat munculnya inovasi baru.”

Persoalan tentang kualitas dan kuantitas regulasi di Indonesia sudah seringkali menjadi sorotan dari berbagai pihak baik nasional maupun internasional. Pada 2012, OECD menerbitkan Laporan Kajian mengenai Reformasi Regulasi Indonesia. Beberapa indikasi permasalahan regulasi memiliki kesamaan dengan permasalahan yang diungkapkan oleh Presiden Joko Widodo dan Menteri Hukum dan HAM tersebut. Sejumlah langkah untuk menyelesaikan persoalan tersebut telah dilakukan oleh pemerintahan saat ini. Laporan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo yang diterbitkan pada Oktober 2017, salah satunya menyebutkan capaian Paket

¹ Hukumonline, *Akui Kualitas Produk Legislasi Rendah, Pemerintah Fokus Harmonisasi Regulasi*, 26 Oktober 2017, (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f13bb6e2702/akui-kualitas-produk-legislasi-rendah--pemerintah-fokus-harmonisasi-regulasi>), diakses pada 20 Desember 2017.

² ESDM, *Buat Pemerintah Tidak Leluasa, Presiden Jokowi Minta Aturan Aturan Disederhanakan*, 23 Maret 2016, (<https://migas.esdm.go.id/post/read/buat-pemerintah-tidak-leluasa.-presiden-jokowi-minta-aturan-aturan-disederhanakan>), diakses pada 20 Desember 2017.

Kebijakan Ekonomi I-XV terhadap sejumlah regulasi. Laporan tersebut menunjukkan adanya 9 regulasi yang dicabut, 31 regulasi direvisi, 49 regulasi dibentuk, 35 regulasi digabung dan 89 regulasi mencabut yang lama.³

Langkah lain yang ditempuh pemerintahan Joko Widodo pada Oktober 2016 mengeluarkan paket kebijakan revitalisasi hukum. Ada tiga program yang direncanakan dalam kebijakan revitalisasi hukum tersebut yaitu (i) penataan regulasi, (ii) pembenahan kelembagaan, dan (iii) pembangunan budaya hukum. Terkait dengan program penataan regulasi terdapat tiga sub program yang akan dijalankan yaitu penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan, revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan dan penataan database peraturan perundang-undangan.

Data lain yang disampaikan oleh Kepala Staf Presiden, Teten Masduki pada saat Konferensi Hukum Tata Negara di Universitas Jember pada 11 November 2017 menunjukkan sejumlah progres dan perencanaan yang sudah dilakukan oleh pemerintah. Data tersebut antara lain menyebutkan bahwa pada 2016 telah dicabut 324 regulasi dan 75 regulasi direvisi. Kementerian Koordinator bidang Perekonomian melakukan deregulasi 204 peraturan. Sementara itu, Kementerian Hukum dan HAM dijelaskan dalam presentasi tersebut melakukan manajemen pembentukan regulasi, evaluasi regulasi dan pembangunan database.

Sejumlah langkah perencanaan dan capaian di atas menunjukkan komitmen pemerintahan Joko Widodo dalam mendorong perbaikan regulasi atau peraturan perundang-undangan. Pembenahan regulasi ini perlu menjadi program yang berkesinambungan bagi pemerintah tanpa tergantung pada *political will* penguasa. Oleh karena itu, perbaikan regulasi yang saat ini masih terus diupayakan, walaupun masih fokus pada sektor perekonomian, perlu mentargetkan pada program reformasi regulasi yang lebih sistematis dan berkelanjutan. Salah satunya adalah penataan kelembagaan lembaga pemerintah yang memiliki tugas dan fungsi berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Artikel ini akan membahas mengenai reformasi regulasi dan urgensi penataan kelembagaannya di Indonesia. Pembahasannya akan dimulai dengan mengenali konsep reformasi regulasi dan

3 Presidenri, *Laporan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla*, (http://presidenri.go.id/wp-content/uploads/2017/10/FINAL_LAPORAN-3-TAHUN.pdf), diakses pada 6 Januari 2018.

dilanjutkan dengan analisis mengenai aspek kelembagaan dalam penataan regulasi di Indonesia.

II. Tentang Reformasi Regulasi

Istilah reformasi dimaknai secara harfiah sebagai upaya perubahan. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan reformasi sebagai perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara.⁴ Definisi tersebut menunjukkan bahwa perubahan yang dimaksud dalam istilah reformasi adalah perubahan yang drastis.⁵ Reformasi tidak dimaksudkan sebagai perubahan yang perlahan dan dalam ruang lingkup yang sempit. Akan tetapi perubahan dalam reformasi bersifat menyeluruh atau radikal dan mempunyai pengaruh yang cepat. Sedangkan arti kata regulasi menurut KBBI adalah pengaturan. Sehingga apabila digabungkan maka reformasi regulasi bermakna perubahan yang bersifat menyeluruh dan mempunyai pengaruh cepat untuk perbaikan dalam pengaturan. Pengaturan di sini dimaksudkan adalah peraturan perundang-undangan.

Definisi reformasi regulasi dicantumkan dalam Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi yang disusun Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan (DAPP), Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam pedoman tersebut, reformasi regulasi diartikan sebagai:

Perubahan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yaitu peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan, dapat mendukung terselenggaranya dinamika sosial secara tertib, serta terlaksananya penyelenggaraan negara dan pembangunan secara efektif dan efisien. Selain berkualitas peraturan perundang-undangan juga harus tertib dan sederhana.⁶

⁴ Kemendikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/reformasi>), diakses pada 18 Desember 2017

⁵ Arti kata drastis dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah 1. tegas dan cepat; keras dan berpengaruh cepat; 2. menyeluruh; radikal; 3. hebat; luar biasa. (<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/drastris>) diakses pada 18 Desember 2017.

⁶ Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Kedeputusan Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, 2011. Hal. 5.

Selain itu, definisi reformasi regulasi juga dapat ditemukan dalam Laporan Reformasi Regulasi Semester Satu Tahun 2007 yang disusun oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Laporan tersebut mendefinisikan reformasi regulasi adalah:

Perubahan–perubahan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas regulasi dalam rangka perbaikan kinerja ekonomi, efektifitas biaya serta administrasi pemerintahan. Bentuk reformasi dapat berupa revisi dan penataan ulang kerangka regulasi serta perbaikan proses.⁷

Kedua definisi tersebut merumuskan perubahan dalam reformasi regulasi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan. Namun, ruang lingkup sasaran reformasi regulasi memiliki perbedaan rumusan. Reformasi regulasi dalam pandangan DAPP mempunyai sasaran untuk mendukung terselenggaranya dinamika sosial secara tertib, serta terlaksananya penyelenggaraan negara dan pembangunan secara efektif dan efisien. Sedangkan KPPU lebih diarahkan pada dukungan terhadap perbaikan kinerja ekonomi, efektifitas biaya serta administrasi pemerintahan. DAPP memiliki sasaran umum terhadap sistem perundang-undangan, sedangkan KPPU lebih menekankan pada ruang lingkup ekonomi. Perbedaan rumusan dalam sasaran reformasi regulasi ini menunjukkan bahwa cakupan reformasi regulasi sangat luas dan adaptif dengan kebutuhan masing-masing sektor. Akan tetapi yang perlu ditekankan adalah reformasi regulasi menghendaki adanya perubahan atau peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan.

Reformasi regulasi bertujuan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, sederhana dan tertib. Sedangkan manfaat yang diharapkan dapat dihasilkan dengan penerapan reformasi regulasi antara lain adalah: (a) terwujudnya iklim kerja yang lebih baik bagi penyelenggara negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya; (b) tercapainya kinerja penyelenggaraan dan pembangunan negara yang didukung oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tertib dan sederhana; (c) efisiensi anggaran negara; (d) meningkatnya investasi; (e) meningkatnya lapangan kerja; (f) meningkatnya tingkat kesejahteraan.⁸

7 Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Reformasi Regulasi, Laporan Semester Satu Tahun 2007*, hal. 11.

8 Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, *op.cit*, hal. 9.

DAPP menyebutkan ada dua cara yang dapat dilakukan untuk mewujudkan peningkatan kualitas regulasi yaitu pembenahan regulasi yang sudah ada dan pembentukan regulasi yang berkualitas. Pembentukan regulasi berkualitas ini dimaksudkan bahwa pembentukannya sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, keberadaannya memang benar-benar dibutuhkan, dan implementasinya dapat mendorong tercapainya tujuan pembangunan nasional.⁹ Sementara itu, KPPU menyebutkan peningkatan kualitas regulasi dapat dilakukan melalui revisi dan penataan ulang kerangka regulasi serta perbaikan proses.

Reformasi regulasi memiliki ruang lingkup yang luas meliputi serangkaian proses perbaikan yang sangat dinamis untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas baik dari proses maupun hasilnya. Esensi proses yang dilakukan dalam reformasi regulasi adalah:

1. Peningkatan kualitas regulasi melalui peningkatan kinerja, efektifitas biaya, kualitas regulasi, serta berbagai ketentuan formal lainnya.
2. Reformasi berarti revisi, penghapusan, atau pembentukan tatanan regulasi berikut institusinya.
3. Reformasi juga termasuk perbaikan kualitas penyusunan dan pembuatan kebijakan atau regulasi serta manajemen reformasi regulasi.
4. Deregulasi merupakan bagian dari reformasi regulasi, yang berarti penghapusan sebagian dari perangkat regulasi untuk suatu sektor guna meningkatkan kinerja perekonomian.¹⁰

Dari lima esensi reformasi regulasi tersebut, terdapat dua esensi yang berkaitan dengan kelembagaan yaitu pembentukan tatanan regulasi beserta institusinya dan manajemen reformasi regulasi. Dalam konteks reformasi regulasi di Indonesia penataan kelembagaan serta manajemen reformasi regulasi ini yang perlu mendapatkan prioritas dari pemerintah. Reformasi regulasi di Indonesia tidak cukup hanya dengan melakukan reviu terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada serta memastikan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru akan dibentuk. Namun, upaya reformasi regulasi tersebut menuntut

⁹ Ibid., hal. 8.

¹⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, op.cit. hal. 4.

adanya lembaga khusus yang melakukan menjalankan fungsi sesuai dengan esensi reformasi regulasi termasuk melakukan manajemen reformasi regulasi. Pada bagian berikutnya akan dibahas mengenai kelembagaan dalam reformasi regulasi di Indonesia.

III. Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi

Reformasi regulasi di Indonesia mendapatkan momentum dengan bergulirnya gerakan reformasi secara menyeluruh terhadap desain ketatanegaraan di Indonesia. Puncak dari gerakan tersebut terjadi pada 1998 dengan tumbanganya rezim pemerintahan Presiden Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun. Kontekstualisasi reformasi regulasi terus berlangsung sampai dengan saat ini. Persoalan mendasarnya adalah lemahnya tatanan sistem dan kelembagaan perundang-undangan di Indonesia. Perubahan sistem perundang-undangan diawali dengan merubah kekuasaan membentuk undang-undang melalui amandemen konstitusi. Kekuasaan legislasi yang sebelum amandemen bersifat *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.

Penataan sistem perundang-undangan terus bergulir dengan dibentuknya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tujuh tahun kemudian, Undang-Undang ini diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Reformasi regulasi atau penataan sistem perundang-undangan melalui pembentukan undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan ternyata tak mampu secara efektif mendorong perbaikan kualitas regulasi di Indonesia. Kedua undang-undang tersebut juga tidak menyentuh secara khusus aspek kelembagaan dalam melakukan manajemen reformasi regulasi.

Pengaturan kelembagaan selama ini hanya sebatas pada kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan. Fungsi pengawasan tidak termasuk dalam tahapan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, akibatnya pengawasan peraturan perundang-undangan selama ini tidak dijadikan bagian penting dalam sistem perundang-undangan. Padahal monitoring dan evaluasi terhadap implementasi suatu

peraturan perundang-undangan merupakan tahapan krusial untuk menilai efektifitas sampai dengan mempertimbangkan apakah peraturan tersebut perlu dipertahankan, direvisi atau bahkan dicabut.

Persoalan lainnya terkait dengan kelembagaan adalah tidak adanya satu kementerian/lembaga yang memiliki kewenangan penuh dalam mengontrol sistem perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan implementasi. Fungsi-fungsi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebar di berbagai kementerian, bahkan setiap kementerian memiliki kewenangan dalam membentuk dan mengusulkan peraturan perundang-undangan.¹¹ Memang, ada Kementerian Hukum dan HAM yang terlibat dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan akan tetapi dengan kewenangan yang bersifat koordinatif. Kewenangan membentuk dan mengusulkan peraturan perundang-undangan yang tersebar di berbagai kementerian dan lembaga non kementerian ini berakibat timbulnya persolan dalam sistem perundang-undangan. Permasalahan tersebut diantaranya munculnya hiper regulasi dan ketidaksinkronan antar peraturan perundang-undangan.¹²

Selain itu, persoalan lain dalam sistem perundang-undangan adalah ketiadaan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk mengelola reformasi regulasi baik terhadap perbaikan kualitas

11 Kementerian memiliki kewenangan untuk mengusulkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pemrakarsa adalah menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang mengajukan usul penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi yang mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu setiap Menteri memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan menteri.

12 Hiper regulasi muncul akibatnya membengkaknya jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia. selain permasalahan kelembagaan, hiper regulasi ini juga disebabkan adanya keinginan untuk mengatur berbagai urusan melalui peraturan perundang-undangan. Meskipun materi tersebut bukan materi peraturan perundang-undangan.

peraturan perundang-undangan maupun memperbaiki sistem perundang-undangan tersebut. Laporan OECD Review of Regulatory Reform Indonesia Tahun 2012 menyebutkan bahwa *“There is no institution that has formal responsibility for providing a whole-of-government perspective on the implementation of regulatory policy.”* Kondisi tersebut menyebabkan pendekatan yang ditempuh ketika ada persoalan dari sisi regulasi bersifat sektoral dan merespon permasalahan yang sudah muncul. Sifat penanganannya bukan antisipatif. Sebagai contoh kebijakan deregulasi yang diambil pemerintahan Joko Widodo, sebagian bersifat respon atau reaktif terhadap krisis yang sudah muncul.

Kebutuhan adanya lembaga atau institusi yang berwenangan dalam mengelola reformasi regulasi telah diidentifikasi dalam Laporan OECD Review of Regulatory Reform Indonesia Tahun 2012. Laporan tersebut merekomendasikan pembentukan lembaga yang mempunyai kewenangan berkaitan dengan peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan.

Establish an independent institution to actively provide oversight of a whole-of government regulatory policy and goals, support co-ordinated implementation of policy and foster regulatory quality.¹³

OECD merekomendasikan bentuk lembaga yang dimaksud sebagai *independent institution*. Tentu bentuk lembaga tersebut *independent* atau berada di bawah presiden (*executive power*) dalam konteks Indonesia masih bisa dilakukan pendalaman lagi. Akan tetapi, yang perlu dipertimbangkan adalah fungsi dari lembaga tersebut yang memang dibutuhkan untuk mendukung perbaikan kualitas regulasi di Indonesia. OECD dalam laporan tersebut juga menyarankan sejumlah kewenangan yang dapat dimiliki oleh lembaga atau institusi khusus dalam perbaikan kualitas regulasi.

In establishing an independent institution to co-ordinate and provide oversight of regulatory quality, the government of Indonesia should give consideration to empowering this institution to:

1. *Conduct quality control through the review of the quality of ex ante assessments of regulatory proposals and ex post*

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

- evaluation of the stock of significant regulations;*
2. *Identify opportunities and priorities for whole-of-government improvements in regulatory policy;*
 3. *Co-ordinate ex post evaluation of regulation as a basis for policy review and refinement in line with socio-economic developments;*
 4. *Provide training and guidance on impact assessment and strategies for improving regulatory quality;*
 5. *Develop and implement a communications strategy to secure ongoing support for efforts to improve regulatory quality and regulatory management capacity; and*
 6. *Monitor and report on the co-ordination of regulatory reform activities and the performance of the regulatory management system against the intended outcomes.¹⁴*

Momentum berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Joko Widodo berkaitan dengan peningkatan kualitas regulasi di Indonesia perlu dilanjutkan dengan penataan kelembagaan untuk mendorong pelaksanaan reformasi regulasi. Penataan yang ditempuh bisa dilakukan dengan penguatan lembaga yang sudah ada dengan memperkuat fungsi dan kewenangannya atau melalui pembentukan lembaga khusus untuk mengelola perbaikan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kebutuhan adanya lembaga yang fokus kewenangannya pada perbaikan kualitas regulasi ini sudah sangat nyata dengan melihat permasalahan-permasalahan regulasi serta mempertimbangkan bahwa regulasi menjadi instrumen penting dalam mendukung Indonesia sebagai negara hukum. Sejumlah negara telah memiliki lembaga yang memiliki fungsi untuk meningkatkan kualitas regulasi.

¹⁴ Ibid., Hal. 59.

	Name	Date of Creation	Type	Reporting
Australia	Deregulation Group (comprising the Deregulation Policy Division and the Office of Best Practice Regulation) in the Department of Finance and Deregulation	Function shift in Dec 2007	Unit	Finance
Canada	Regulatory Affairs Sector in Treasury Board (TBC-RAS)	2006	Unit	COG
Denmark	Simplification & Better Regulation Unit		Unit	Finance
	Better Business Reg. Div. of Comm. and Companies Agency		Agency	Economy
Germany	National Regulatory Control Council	2006	Council	
	Better Regulation Unit	2006	Unit	COG, Parliament
Italy	Unit for Simplification and Better Regulation (USQR)	2008	Unit	COG
Japan	Subcommittee for Regulation and System Reform	2010	Council	COG
Korea	Regulatory Reform Committee	1998	Council	COG (Center of Government)
Korea	Regulatory Reform Bureau	1998	Unit	COG
Mexico	Regulatory Improvement Commission (COFEMER)	2000	Agency	Economy
Netherlands	Administrative Board for Administrative Burdens (ACTAL)	2000	Agency	COG
	Regulatory Reform Group	2007	Unit	Finance & Economy
	Steering Group for Better regulation		Unit	COG
Portugal	Regulatory Reform Unit		Unit	Economy
Sweden	Better regulation Council	2008	Council	Government
UK	Better Regulation Executive	2006	Unit	Economy
UK	Reducing Regulation Committee	2010	Council of Members of Cabinet	Parliament

UK	Regulatory Policy Committee	2009	Council	Independent/Parliament
USA	Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)	1980	Unit	COG

Diolah dari *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 19¹⁵

Tabel di atas menunjukkan beberapa contoh lembaga yang mengurus peningkatan kualitas regulasi dengan berbagai variasi penamaan lembaga, tipe kelembagaan dan pelaporan atau pertanggungjawaban lembaga tersebut. Selain itu, terdapat beberapa negara yang memiliki lebih dari satu lembaga dengan tipe dan pertanggungjawabannya berbeda-beda. Negara-negara tersebut antara lain Denmark, *Italy*, Korea, Belanda dan UK. Tipe kelembagaan yang diterapkan dalam beberapa negara yang menjadi contoh tersebut diantaranya *Council* (Dewan), *Unit*, dan *Agency* (Badan). Model pelaporan atau pertanggungjawabannya juga beragam, seperti bertanggungjawab kepada pemerintah antara lain Kanda, Jerman, Korea dan Belanda. Di Inggris dan Jerman yang memiliki lebih dari satu lembaga, terdapat lembaga yang bertanggungjawab kepada parlemen. Sementara terdapat beberapa lembaga yang bertanggungjawab kepada lembaga yang mengurus ekonomi dan keuangan, seperti Denmark, Meksiko dan salah satu lembaga di Belanda. Beberapa lembaga yang bertanggungjawab kepada lembaga yang mengurus masalah ekonomi dan keuangan, tipe lembaganya berbentuk unit.

Penerapan reformasi regulasi dalam penataan kelembagaan di Indonesia dapat menjadikan praktik dan pengalaman sejumlah negara dalam mengelola kelembagaan sebagai referensi untuk menentukan lembaga yang tepat dan dapat berfungsi secara efektif. Penentuan kelembagaan yang tepat di Indonesia, juga perlu mengacu pada evaluasi praktik sebelumnya yang menunjukkan, antara lain tersebarnya kewenangan diantara kementerian dan lembaga, sistem pendukung kelembagaan terutama sumber daya manusia dan ketiadaan kewenangan atau lemahnya kelembagaan dan unit yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

15 Cordova-Novion, C. and S. Jacobzone (2011), "Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 19, OECD Publishing.

Dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di wilayah eksekutif terdapat beberapa kementerian yang memiliki kewenangan seperti Kementerian Hukum dan HAM, Sekretariat Kabinet, Sekretariat Negara dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.¹⁶ Sementara itu, dalam kaitan pembentukan peraturan daerah terjadi persinggungan antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Hukum dan HAM.¹⁷ Masalah penyebaran kewenangan ini masih ditambah dengan ketiadaan lembaga yang kuat untuk mengontrol dan mengawasi pembentukan peraturan perundang-undangan di tiap-tiap kementerian atau lembaga.

Terkait dengan fungsi yang tepat bagi lembaga atau institusi yang akan dibentuk, harus disesuaikan dengan kebutuhan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Praktik perundang-undangan di Indonesia telah berlangsung lama sehingga pembelajaran dari praktek tersebut perlu diidentifikasi untuk menyusun fungsi lembaga. Selain itu, juga perlu dipertimbangkan praktek-praktek internasional yang dipraktekkan di beberapa negara. Kajian OECD memetakan ada empat tugas dan fungsi pokok yang dimiliki oleh lembaga-lembaga dalam mengelola perbaikan atau reformasi regulasi. Tugas dan fungsi tersebut meliputi:¹⁸ *a. coordinating and supervision, b. advice and technical support c. challenges and scrutiny, d. advocacy for reform.* Selanjutnya, jenis tugas dan contoh pelaksanaannya dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:¹⁹

16 Masing-masing kementerian ini memiliki peran dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

17 Dalam struktur organisasi Kementerian Dalam Negeri terdapat Direktorat Produk Hukum Daerah, sedangkan di Kementerian Hukum dan HAM terdapat Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah. Dalam kaitan fasilitasi, terdapat persinggungan fungsi diantara direktorat ini sehingga menimbulkan inefisiensi.

18 Cordova-Novion, C. and S. Jacobzone (2011), "Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 19, OECD Publishing. Hal. 9.

19 Ibid. Hal. 10

	Name	Date of Creation	Type	Reporting
Australia	Deregulation Group (comprising the Deregulation Policy Division and the Office of Best Practice Regulation) in the Department of Finance and Deregulation	Function shift in Dec 2007	Unit	Finance
Canada	Regulatory Affairs Sector in Treasury Board (TBC-RAS)	2006	Unit	COG
Denmark	Simplification & Better Regulation Unit		Unit	Finance
	Better Business Reg. Div. of Comm. and Companies Agency		Agency	Economy
Germany	National Regulatory Control Council	2006	Council	
	Better Regulation Unit	2006	Unit	COG, Parliament
Italy	Unit for Simplification and Better Regulation (USQR)	2008	Unit	COG
Japan	Subcommittee for Regulation and System Reform	2010	Council	COG
Korea	Regulatory Reform Committee	1998	Council	COG (Center of Government)
Korea	Regulatory Reform Bureau	1998	Unit	COG
Mexico	Regulatory Improvement Commission (COFEMER)	2000	Agency	Economy
Netherlands	Administrative Board for Administrative Burdens (ACTAL)	2000	Agency	COG
	Regulatory Reform Group	2007	Unit	Finance & Economy
	Steering Group for Better regulation		Unit	COG
Portugal	Regulatory Reform Unit		Unit	Economy
Sweden	Better regulation Council	2008	Council	Government
UK	Better Regulation Executive	2006	Unit	Economy
UK	Reducing Regulation Committee	2010	Council of Members of Cabinet	Parliament
UK	Regulatory Policy Committee	2009	Council	Independent/Parliament
USA	Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)	1980	Unit	COG

Tugas dan fungsi tersebut sebagai referensi dalam menata kelembagaan untuk melakukan reformasi regulasi di Indonesia. Sejumlah fungsi tersebut apabila digunakan sebagai ukuran minimal yang akan diadopsi dalam sistem di Indonesia maka perlu dilakukan oleh satu lembaga khusus dengan dukungan yang memadai baik dari sumber daya manusia, sarana prasarana, manajemen organisasi, dan keuangan. Organisasi yang akan dibentuk sesuai dengan kebutuhan tersebut setidaknya setingkat kementerian atau lembaga yang langsung berada di bawah Presiden. Peran dan fungsi lembaga ini tidak bisa dianggap menjadi tugas “sampingan” dari lembaga yang berhubungan dengan perundang-undangan yang sudah ada saat ini. Tidak bisa juga peran ini dijalankan melalui fungsi koordinasi yang berisikan unsur Kementerian/Lembaga.²⁰ Apabila tugas dan fungsi lembaga tersebut dijalankan oleh unit di bawah kementerian (eselon I) maka akan menghadapi banyak kendala baik secara organisasi maupun pelaksanaan fungsinya. Kondisinya tidak akan membawa perubahan dari kondisi yang ada saat ini.

Oleh karena itu, pemerintah saat ini perlu lebih serius untuk menata ulang pelaksanaan reformasi regulasi dengan membentuk lembaga khusus yang mengelola program untuk menyelesaikan permasalahan dalam sistem perundang-undangan dan meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia. Komitmen kuat pemerintah menjadi syarat mutlak dalam melaksanakan reformasi regulasi. Pembelajaran dari Australia menunjukkan pentingnya dukungan pemerintah dalam menjalankan reformasi regulasi. *Political leadership is essential to an effective regulatory system, including compliance with good regulatory processes.*²¹ Komitmen pemerintah saat ini dalam meningkatkan kualitas regulasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dengan berbagai cara yang sudah ditempuh antara lain deregulasi dan simplifikasi berbagai peraturan dan prosedur perlu dikembangkan dengan pelaksanaan reformasi regulasi yang menyeluruh.

20 M Nur Sholikin, *Money Regulasi, Antisipasi “Tren” Deregulasi Saat Krisis*, (<http://www.pshk.or.id/id/blog-id/money-regulasi-antisipasi-tren-deregulasi-saat-krisis/>), diakses pada 3 Januari 2018.

21 Productivity Commission, *Identifying and Evaluating Regulation Reform*, *Productivity Commission Report 2011*, Canberra, hal. 46.

IV. Kesimpulan dan Saran

Permasalahan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia telah berlangsung cukup lama. Akibatnya produk yang dihasilkan melalui sistem tersebut juga sering menimbulkan permasalahan. Kualitas peraturan perundang-undangan yang tidak baik, dihadapkan pada ketiadaan sistem yang dapat merespon dengan cepat kondisi tersebut. Reformasi regulasi sebagai upaya perubahan radikal dan berpengaruh cepat diharapkan menjadi langkah yang dapat ditempuh untuk memperbaiki sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Upaya perbaikan dalam sistem perundang-undangan telah diupayakan namun belum menampakkan hasil yang memuaskan. Persoalan kualitas peraturan perundang-undangan beserta sistemnya masih menimbulkan permasalahan dalam mendukung perbaikan di berbagai sektor.

Sejumlah praktek dan pengalaman telah dimiliki oleh beberapa negara dalam melakukan reformasi regulasi. Sebagian negara tersebut adalah negara maju dan negara dengan pertumbuhan ekonomi yang baik. Tujuannya sama yaitu untuk memperbaiki kualitas regulasi. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan regulasi merupakan permasalahan umum yang dihadapi oleh berbagai negara. Hanya saja ketepatan strategi mengatasi persoalan tersebut yang berbeda-beda. Beberapa negara telah membentuk lembaga khusus, sebagian adalah lembaga permanen, untuk mengelola reformasi regulasi karena perbaikan regulasi adalah program yang terus menerus harus dijalankan sejalan dengan produksi regulasi yang terus dibutuhkan dalam mendukung pembangunan negara.

Komitmen pemerintah perlu terus didorong untuk merealisasikan program reformasi regulasi untuk menyelesaikan permasalahan peraturan perundang-undangan dan membentuk peraturan perundang-undangan yang berkualitas. Salah satu upaya radikal dan berpengaruh cepat yang perlu dilakukan pemerintah adalah menata kembali kelembagaan berkaitan dengan pengelolaan peraturan perundang-undangan secara menyeluruh melalui pembentukan lembaga baru yang khusus mengelola reformasi regulasi dengan kewenangan yang kuat dan daya pendukung yang memadai.

Daftar Pustaka

- Cordova-Novion, C. and S. Jacobzone (2011), "Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 19, OECD Publishing.
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, 2011.
- ESDM, *Buat Pemerintah Tidak Leluasa, Presiden Jokowi Minta Aturan-Aturan Disederhanakan*, 23 Maret 2016, (<https://migas.esdm.go.id/post/read/buat-pemerintah-tidak-leluasa,-presiden-jokowi-minta-aturan-aturan-disederhanakan>).
- Hukumonline, *Akui Kualitas Produk Legislasi Rendah, Pemerintah Fokus Harmonisasi Regulasi*, 26 Oktober 2017, (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f13bb6e2702/akui-kualitas-produk-legislasi-rendah--pemerintah-fokus-harmonisasi-regulasi>).
- Kemendikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/reformasi>).
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Reformasi Regulasi, Laporan Semester Satu Tahun 2007*.
- M Nur Sholikin, *Money Regulasi, Antisipasi "Tren" Deregulasi Saat Krisis*, (<http://www.pshk.or.id/id/blog-id/money-regulasi-antisipasi-tren-deregulasi-saat-krisis/>), diakses pada 3 Januari 2018.
- OECD (2012) *OECD Reviews of Regulatory Reform; Indonesia 2012: Strengthening Co-ordination and Connecting Market*, OECD Publishing.
- Presidenri, *Laporan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla*, (http://presidenri.go.id/wp-content/uploads/2017/10/FINAL_LAPORAN-3-TAHUN.pdf).
- Productivity Commission, *Identifying and Evaluating Regulation Reform, Productivity Commission Report 2011*, Canberra.