

MENGAGAS PEMBENTUKAN BADAN PUSAT LEGISLASI NASIONAL (ANTARA REFORMASI REGULASI ATAUKAH RESTRUKTURISASI BIROKRASI)

Cholida Hanum

Fakultas Syariah, IAIN Salatiga
cholidahanum@iainsalatiga.ac.id

Abstrak: Indonesia mengalami permasalahan yang kompleks terkait regulasi, yakni hiper regulasi. Selain hiper-regulasi, materi hukum ini tumpang tindih dan konflik di tingkat nasional dan lokal. Selain itu, ego sektoral yang kuat dari lembaga pembentuk regulasi menyebabkan masalah ini harus segera dicari solusinya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan metode pengumpulan bahan hukum melalui studi pustaka atau studi dokumen. Pasca amandemen Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satu poin penting yang diatur dalam amandemen undang-undang tersebut adalah amanat untuk membentuk badan legislatif nasional dimana pembentukan badan khusus ini harus segera dilaksanakan agar. untuk mengatasi berbagai masalah regulasi yang selama ini dialami oleh Indonesia. Sehingga kedepan dengan dibentuknya badan legislatif nasional dapat menjadi solusi untuk menyelesaikan permasalahan yang ada.

Kata kunci: *Reformasi, Regulasi, Restrukturisasi, Birokrasi.*

Abstract: *Indonesia experiences complex problems related to regulations, namely hyper-regulation. In addition to hyper-regulation, these statutory materials overlap and conflict at both the national and local levels. Apart from that, the strong sectoral ego of the regulatory-forming institutions causes this problem to be immediately sought for a solution. This research is a normative legal research that uses the method of collecting legal materials through literature study or document study. After the amendment of the act number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation, one of the important points regulated in the amendment of the act is the mandate to form a national legislative body where the formation of this special institution must be implemented immediately in order to overcome various regulatory problems that have been this is experienced by Indonesia. So that in the future, with the establishment of the national legislative body, it can be a solution to solve the existing problems..*

Keyword: *Reform, Regulation, Restructuring, Bureaucracy.*

PENDAHULUAN

Sebagai sebuah negara hukum, Indonesia menempatkan kedudukan peraturan perundang-undangan menjadi hal penting dalam mendukung pencapaian pembangunan. Sehingga tidak heran jika persoalan regulasi menjadi salah satu materi penting dalam kampanye Jokowi pada Pilpres lalu. Dalam debat kampanyenya, Jokowi menjanjikan membentuk Pusat Legislasi Nasional untuk merampingkan persoalan over-regulasi. Menteri Sekretaris Negara Pratikno mengungkapkan rencana pemerintah membentuk pusat legislasi nasional yang akan dinamakan Badan Regulasi Nasional.

Sebenarnya dalam tubuh pemerintah telah ada satu bidang yang bertugas untuk melakukan pengharmonisasian perundang-undangan yakni Direktorat Jenderal Peraturan perundang-undangan yang ada di bawah Kementerian Hukum dan HAM. Namun hingga saat ini upaya pengharmonisasian regulasi di Indonesia belum berjalan secara maksimal dimana salah satu tujuan pengharmonisasian perundang-

undangan yaitu memperbaiki kualitas peraturan belum terwujud sehingga permasalahan-permasalahan yang timbul belum dapat diselesaikan dengan tuntas. Belum optimalnya pengharmonisasian peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain disebabkan oleh banyaknya pembentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Para pembentuk peraturan perundang-undangan ini tersebar dari tingkat pusat hingga ke level daerah.

Pembengkakan regulasi yang dialami oleh Indonesia menjadi masalah yang sangat serius bagi bangsa. Dimana regulasi tersebut materinya saling bertabrakan dan tumpang tindih satu sama lain baik secara horisontal maupun vertikal. Pembengkakan regulasi tersebut memicu rendahnya produktivitas pemerintahan serta pembangunan nasional dimana jumlah regulasi yang ada tidak sebanding dengan kemampuannya dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan negara [1]. Selain itu pembengkakan regulasi juga membuat Indonesia menempati urutan lebih rendah dibanding

beberapa negara di wilayah Asia Tenggara dalam indeks yang diluncurkan oleh bank dunia. Bank dunia melalui regulatory quality index, menempati urutan ke 93 dari 193 negara [2]. Menurut Teten Masduki [3], setidaknya ada empat persoalan mendasar yang menimpa regulasi di Indonesia yakni pertama, kualitas regulasi rendah. Kedua, jumlah regulasi terlalu banyak, Ketiga kurangnya pemahaman pembuat regulasi serta keempat, tidak adanya otoritas tunggal.

Solusi untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut adalah dengan melakukan simplifikasi lembaga legislati dipemerintahan, dengan menggabungkan fungsi-fungsi legislati yang ada di setiap kementerian ke dalam sebuah lembaga baru. Dengan membentuk suatu badan khusus yang memiliki kewenangan tunggal untuk melakukan quality control maka upaya pengharmonisasian perundang-undangan akan menjadi lebih efektif serta efisien. Pembentukan badan pusat legislati nasional ini tidak mengurangi

kewenangan DPR bersama Badan Legislati DPR RI. Fungsi-fungsi legislati pemerintah yang ada selama ini akan digabungkan ke dalam Pusat Legislati Nasional yang berada di bawah kewenangan Presiden secara langsung. hal ini akan menciptakan fungsi legislati satu pintu agar tidak terjadi tumpang tindih antar peraturan. Semua regulasi baik di tingkat daerah seperti Perda maupun regulasi di tingkat Pusat harus melalui konsultasi terlebih dahulu ke Pusat Legislati nasional, sehingga apabila terdapat benturan antar regulasi akan segera diketahui, dan dikemudian hari kualitas regulasi di Indonesia akan menuju ke arah yang lebih baik.

Untuk menuju pembentukan Pusat Legislati Nasional, Pemerintah kemudian merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hasilnya DPR mengabulkan revisi UU P3 tersebut dan kemudian mengesahkannya pada bulan Oktober 2019 menjadi UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan. Salah satu isi perubahan UU P3 tersebut yakni adanya lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Namun, pendapat berbeda diungkapkan oleh Ketua Badan Pembinaan Hukum Nasional bahwa selama ini BPHN sebagai hulu dalam penyusunan dan perancangan peraturan perundang-undangan dan Ditjen PP sebagai hilir dalam pembuatan RUU maupun regulasi lainnya telah melakukan tahapan-tahapan penyelarasan dalam pembentukan regulasi. Pembentukan pusat legislasi nasional justru tidak efektif karena tugasnya lebih berat sebab melebur kewenangan BPHN dengan Ditjen PP menjadi satu lembaga. Hal senada juga disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie [4], bahwa semangat birokrasi sekarang adalah mengurangi lembaga bukan memekarkan. Penambahan lembaga baru seperti pusat legislasi nasional akan menambah beban anggaran negara yang sudah membengkak. selain itu

juga dari sisi sumber daya akan semakin obesitas, tidak selaras dengan tren kebijakan good governance saat ini.

POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan permasalahan tersebut, Penulis kemudian merumuskan Penelitian ini yang berusaha untuk menjawab seberapa urgen pembentukan pusat legislasi nasional tersebut. Pertama-tama penulis akan mendudukan konsep pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia. Kemudian dilanjutkan dengan menimbang terkait pembentukan pusat legislasi nasional dari perspektif reformasi regulasi dan restrukturisasi birokrasi, manakah yang lebih dikedepankan dengan melihat kondisi serta kebutuhan Indonesia saat ini

METODE PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan dan latar belakang di atas, penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif [4]. Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini berbasis pada analisis terhadap norma hukum,

baik hukum dalam arti literatur dan peraturan-peraturan perundang-undangan. Referensi juga diperoleh dari dokumen lain yang terkait seperti hasil penelitian sebelumnya, seminar dan/atau lokakarya, buku-buku dan jurnal ilmiah yang terkait, serta data dari berbagai media, baik cetak maupun elektronik. Tradisi penelitian dengan menggunakan laporan media massa, khususnya surat kabar dan internet, semakin berkembang pesat selama beberapa dasawarsa terakhir, terutama di bidang kajian tindakan kolektif dan gerakan sosial.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan

Dalam acara Penyampaian Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi Tahun 2019, Presiden Joko Widodo mengakui Indonesia mengalami hyper regulasi yang membuat Indonesia terjebak dalam aturan yang dibuat sendiri, terjebak dalam kompleksitas yang akhirnya mencegah pemerintah bertindak cepat merespons perubahan dunia. Presiden Jokowi mencatat hingga saat ini terdapat 8.451 peraturan di pusat dan 15.985 peraturan di daerah

yang berbentuk PP, Perpres, Permen, Peraturan Direktur Jenderal, sampai Peraturan Daerah [5]. Berdasarkan data Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), terdapat 7.621 Permen, 765 Perpres, 452 PP, dan 107 Undang-Undang [6].

Selain hiper regulasi, persoalan yang mendera Indonesia adalah disharmoni peraturan perundang-undangan. Permasalahan tersebut telah membuat gerak pemerintah menjadi tersendat, sebut saja disharmoni antara Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Disharmoni tersebut mengenai pengertian keuangan negara membuat penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Badan Hukum Pendidikan Pemerintah berjalan alot. Bahkan pembahasan dalam rapat panitia antar kementerian menyebabkan perdebatan yang tak kunjung usai. Masing-masing wakil kementerian berpegang teguh pada undang-undang yang menjadi dasar hukum pelaksanaan fungsi dan tugas

pokoknya. Berbagai upaya telah dilakukan guna menyamakan persepsi antar kementerian namun tetap saja masing-masing kementerian memiliki pendapatnya masing-masing. Ada kementerian berpendapat bahwa kekayaan BHPP termasuk dalam pengertian kekayaan negara menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Sehingga pengelolaan keuangannya tunduk pada peraturan perundang-undangan dibidang keuangan. Sebaliknya terdapat kementerian yang berpendapat kekayaan BHPP tidak termasuk pengertian tersebut, karena BHPP bukan perusahaan negara/perusahaan daerah sehingga pengelolaan keuangannya dilakukan tersendiri. Bila dipetakan maka beberapa penyakit regulasi Indonesia adalah Hal serupa juga terjadi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya. Disharmoni peraturan perundang-undangan tersebut telah mengakibatkan [7]:

- a. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
- b. Timbulnya ketidakpastian hukum;
- c. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien;
- d. Disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Secara harfiah kata harmonisasi berasal dari kata harmoni yang berarti pernyataan aksi, rasa, gagasan, dan minat : keserasian, keselarasan. Istilah harmonisasi hukum sendiri lahir dalam kajian ilmu hukum pertama kali di Jerman pada tahun 1992 [8]. kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah serta hubungan di antara keduanya terdapat keanekaragaman yang menyebabkan disharmoni. Sedangkan kajian harmonisasi hukum menurut L.M. Gandhi [9] mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan

pemerintah, putusan hakim sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, kementerian serta kejelasan hukum tanpa mengorbankan dan mengaburkan pluralisme hukum. menurut BPHN, yang dimaksud dengan harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, yuridis, sosiologis serta ekonomis.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dimaknai sebagai proses penyesuaian asas dan sistem hukum supaya terwujud kepastian hukum, keadilan hukum, kedaygunaan serta kesederhanaan hukum. harmonisasi hukum sebagai sebuah proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mengatasi hal-hal yang berbenturan atau bertentangan, overlapping serta kejanggalan-kejanggalan antar norma hukum yang satu dengan norma hukum lainnya sehingga tercipta peraturan perundang-undangan yang harmonis serta berkualitas baik dari segi formal prosedural maupun materi

substansinya. Terdapat setidaknya 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni terjadi antara lain [10]:

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;
- c. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- e. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;
- f. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan

standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

berlaku untuk jangka panjang.

h. Hukum harus bisa diterapkan dan dilaksanakan masyarakat.

Lon L. Fuller [11] tersebut menerangkan bahwa sistem hukum mengandung integritas moral tertentu yang diatur dalam prinsip-prinsip hukum antara lain :

- a. Hukum harus berlaku untuk semua tanpa pengecualian dan sifatnya permanen.
- b. Hukum harus diumumkan dan dipahami oleh semua pihak. Keberadaan hukum bukanlah suatu rahasia.
- c. Hukum tidak boleh berlaku surut (asas non retroaktif).
- d. Hukum harus jelas, tidak ambigu dan multitafsir.
- e. Hukum tidak boleh ada pertentangan antara satu sama lainnya.
- f. Hukum tidak boleh berlebihan dan melebihi kemampuan serta kapasitas pihak tertentu..
- g. Hukum harus statis, tidak mudah berubah-ubah dan

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi Negara Hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Dalam hal terjadi disharmoni peraturan perundang-undangan ada 3 (tiga) cara mengatasinya, yaitu sebagai berikut [12]:

- a. Mengubah/ mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
- b. Mengajukan permohonan uji materil kepada lembaga yudikatif sebagai berikut;
 - 1) Untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-

Undang Dasar kepada Mahkamah Konsitusi;

- 2) Untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Agung.

c. Menerapkan asas hukum/doktrin hukum sebagai berikut:

- 1) Lex superior derogat legi inferiori. Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.
- 2) Lex specialis derogat legi generalis. Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan

mengesampingkan aturan hukum yang umum.

- 3) Asas lex posterior derogat legi priori. Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas lex posterior derogat legi priori mewajibkan menggunakan hukum yang baru.

2. Restrukturisasi Birokrasi

Restrukturisasi birokrasi dapat dimaknai sebagai penataan ulang atau redesain terhadap tatanan birokrasi yang telah ada. Saat terjadi pergerakan pada lingkungan baik internal maupun eksternal maka birokrasi pun harus melakukan adaptasi terhadap pergerakan ataupun perubahan yang terjadi supaya dapat terus berjalan dengan baik. Adaptasi terhadap perubahan-perubahan yang terjadi menyebabkan birokrasi harus tampil sesuai dengan realitas yang telah ada. Penataan ulang sebuah organisasi sejatinya merupakan aktifitas demi untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan

diserahi bidang kerja, fungsi maupun tugas tertentu.

Dalam kajian hukum, lembaga negara sering disebut sebagai *branches of government*, *arms of the state*, maupun *organs of the state*. Eksistensi alat-alat kelengkapan negara tersebut mencerminkan pemisahan kekuasaan negara yang diatur di dalam konstitusi. Apabila kita merujuk ke dalam konstitusi Indonesia yakni UUD NRI Tahun 1945, maka eksistensi lembaga-lembaga negara tidak disebutkan secara eksplisit di dalamnya. Meskipun lembaga-lembaga negara tersebut tidak disebutkan secara eksplisit akan tetapi berdasarkan prinsip negara hukum yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 maka lembaga-lembaga tersebut tetap memiliki kedudukan yang substansial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Terlebih secara konstitusional eksistensi lembaga-lembaga negara tersebut dapat ditelusuri berdasarkan amanah pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan

dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. Sedangkan dalam pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memutus sengketa antar lembaga negara namun lagi-lagi konstitusi tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai konsep lembaga negara. maka pertimbangan konsep lembaga negara tersebut penting untuk dibentuk serta diatur ulang dalam undang-undang oleh para pembentuk undang-undang.

Sebagaimana yang disampaikan oleh C.F Strong dan A.V Dicey [13] bahwa lembaga-lembaga penegak konstitusi serta hukum yang dibuat berlandaskan undang-undang yang mempunyai constitutional importance sebagai lembaga-lembaga konstitusional di luar konstitusi tetap mempunyai constitutional importance yang sama urgennya dengan kewenangan dan kedudukan yang mana secara spesifik diatur oleh konstitusi. Dan bahwa constitutional importance tersebut berpijak pada konstitusi baik tertulis maupun tidak tertulis sebab

bukan hanya menyangkut teks undang-undang dasar saja melainkan juga menjadi sumber dalam sistem hukum ketatanegaraan (the sources of constitutional law).

Persoalan mengenai lembaga-lembaga negara penunjang (state auxiliary organs), bukan hanya muncul di masa sekarang namun jauh sejak proklamasi kemerdekaan negara Indonesia telah menjadi isu penting yang diperdebatkan. Hal tersebut bahkan masih terus berlangsung hingga pada proses amandemen UUD Tahun 1945 dan hingga kini juga banyak kalangan yang mengugut proses serta hasil perubahan terhadap UUD tahun 1945 tersebut. Sehingga tidaklah mengherankan jika muncul kritik terhadap wacana-wacana pembentukan lembaga negara baru. Kehadiran lembaga negara penunjang telah mendominasi proses pembangunan hukum (legal development).

Konsepsi konstitusionalisme, separation of power serta checks and balances memiliki keterikatan yang sangat erat, dapat dikatakan bahwa ada benang merah yang

menghubungkan ketiganya dan hubungan tersebut saling menguatkan satu dengan lainnya. Konsepsi konstitusionalisme membatasi kekuasaan negara, yang mana pembatasan tersebut mengenai dua pokok materi yakni substansi (isi) kekuasaan serta waktu penyelenggaraan kekuasaan. Pembatasan substansi kekuasaan dimaknai bahwa di dalam konstitusi ditetapkan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara. Kemudian konsepsi separation of power ialah sebuah konsep yang menghendaki adanya pemisahan dalam sebuah kekuasaan negara. kemudian kesetaraan dalam hubungan tersebut diatur dengan konsepsi sistem checks and balances. Implementasi pemisahan kekuasaan serta checks and balances ini sangat menentukan restrukturisasi dan redistribusi kekuasaan dalam sebuah negara.

Bila merujuk pada apa yang disampaikan oleh Gaus [14] bahwa proses restrukturisasi lembaga dapat dilakukan dengan pengintegrasian beberapa komisi yang mempunyai kewenangan yang sama kemudian digabungkan menjadi satu komisi

ataupun beberapa komisi yang cukup dipimpin oleh koordinator komisi. Pilihan tersebut diusulkannya dengan tetap memperhatikan prioritas-prioritas tertentu dari tujuan pembentukan sebuah komisi (*the movement for establishing regulatory commissions overlapped in time the short ballot and reorganization movement*).

Sedangkan menurut Asimov, bahwa lembaga negara sebagai organ administratif, cabang dari pemerintah yang dibentuk oleh negara untuk menyelenggarakan tugas-tugas yang tidak merepresentasikan negara. kebanyakan organ-organ administratif tersebut ditempatkan dalam cabang kekuasaan eksekutif, namun beberapa organ yang penting bersifat independen. Masih menurut Asimov bahwa mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota lembaga negara penunjang diatur dalam undang-undang, sedangkan pemberhentian anggota lembaga negara penunjang hanya dapat dilaksanakan berdasarkan undang-undang, namun anggotanya dapat diberhentikan oleh presiden.

Sedangkan F. Fox mengemukakan pendapat yang sedikit berbeda bahwa lembaga negara penunjang adalah bersifat independen yang dinyatakan secara tegas dalam undang-undang. Sifat independen lembaga tersebut berdasarkan pada tiga poin yakni kepemimpinan yang bersifat kolektif, kepemimpinan tidak dikuasai oleh mayoritas partai politik serta masa jabatan pimpinan komisi tidak habis secara bersamaan namun bergantian.

Jimly, menegaskan bahwa sekarang ini semangat birokrasi ialah mengurangi jumlah lembaga bukan memekarkan lembaga. Penambahan lembaga seperti badan legislasi nasional akan menambah beban anggaran dan sumber daya sehingga semakin menyebabkan obesitas birokrasi. Ide pembentukan badan legislasi sudah ada jauh 10 tahun kebelakang dimana wacana tersebut tidak dapat berdiri sendiri bahwa persoalan tersebut harus dilihat dari sudut pandang restrukturisasi fungsi kelembagaan negara yang ada. Bukan hanya sekedar menambah lembaga karena sejatinya tidak

sejalan dengan trend kebijakan pemerintah saat ini. Poin utama dalam restrukturisasi birokrasi adalah *structure follow man* bukan *man follow structure*. Mana yang harus dikurangi fungsi yang kemudian menjadi leading bagi struktur bukan sebaliknya. Jangan tergeasa-geasa untuk membentuk lembaga baru, harus difokuskan dengan apa yang dikerjakan lebih dahulu baru kemudian restrukturisasi.

Selama ini pembentukan peraturan perundang-undangan tidak terpadu. Peraturan perundang-undangan tergantung proyek (*structure follow money*). Seharusnya pembentukan perundang-undangan di semua kementerian dipimpin oleh Kemenkumham. Kementerian selama ini kurang aktif padahal idealnya semua urusan hukum dan perundang-undangan itu ada di Kemenkumham. Dulu urusan perundang-undangan ada di Sekretariat Negara pengundangan namun sekarang dipindah di Kemenkumham agar supaya memperkuat Kemenkumham. Namun ternyata implementasinya belum maksimal. Sehingga yang harus

dilakukan adalah restrukturisasi yang ada di Kemenkumham bukan menambah lembaga baru sebab bukan efisiensi malah justru inefisiensi.

3. Reformasi Regulasi

Guna mengatasi permasalahan yang sedang dihadapi saat ini, Presiden Jokowi pada Rapat terbatas lalu di Kantor Presiden menegaskan agar reformasi hukum tidak hanya menyentuh sektor hilir yang terkait pelayanan publik, tetapi juga menyentuh sektor hulu yang terkait dengan pembenahan regulasi, prosedur, dan penataan regulasi yang harus menjadi prioritas reformasi hukum saat ini. Regulasi harus sinkron satu sama lain dan sejalan dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, serta kepentingan nasional. Regulasi yang tidak sinkron, tumpang tindih, dan membuat segala sesuatunya menjadi berbelit, itu harus dievaluasi. Regulasi harus sederhana, tetapi memiliki kekuatan yang mengikat. Pembentukan regulasi baru tidak boleh lagi dilihat sebagai proyek tahunan, tetapi benar-benar harus

diperhatikan aturan itu memiliki landasan yang kuat secara konstitusional dan pembenahan regulasi ini dapat memanfaatkan teknologi yang ada dalam mendukung pembangunan nasional.

Beberapa alasan pentingnya dilakukan penataan regulasi di Indonesia adalah: 1) Terlalu banyaknya regulasi (*Hyper-regulation*); 2) Saling bertentangan (*Conflicting*); 3) Tumpang tindih (*Overlapping*); 4) Multi tafsir (*Multi-Interpretation*); 5) Tidak taat asas (*Inconsistency*); 6) Tidak efektif; 7) Menciptakan beban yang tidak perlu (*Unnecesarry Burden*); 8) Menciptakan Ekonomi Biaya Tinggi (*High-Cost Economy*). Tujuan utama dari Reformasi Regulasi adalah untuk mewujudkan Sistem Regulasi Nasional yang berkualitas, sederhana, dan tertib. Dengan begitu, maka regulasi akan dapat lebih mampu untuk bekerja secara efektif dan efisien dalam mendukung upaya mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang ditetapkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Rencana pembentukan lembaga yang fokus kepada fungsi peraturan perundang-undangan di tingkat Pemerintah terus bergulir. Presiden Joko Widodo terus mengusung gagasan ini dari mulai kampanye pada Pemilu 2019, sampai kepada rencana kelembagaan yang akan dipimpinnya pada periode 2019-2024. Tentu gagasannya bukan hanya perihal ada atau tidak ada lembaga baru, tetapi bagaimana desain kelembagaan yang dipilih, dan bagaimana peran lembaga tersebut dapat menjawab berbagai permasalahan yang ada dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan di tingkat Pemerintah.

Berdasarkan kepada pemikiran tersebut, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) memandang positif gagasan Presiden Joko Widodo untuk membentuk lembaga baru. Dalam pandangan PSHK, lembaga baru ini seharusnya menjadi bentuk dari penggabungan berbagai fungsi terkait dengan peraturan perundang-undangan yang selama ini tersebar di berbagai Kementerian/Lembaga. Keberadaan lembaga ini harus

mampu memperkuat pelaksanaan kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Presiden. Selain itu, keberadaan lembaga ini juga harus disertai keinginan menyelesaikan berbagai hambatan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Ketua Badan Legislasi DPR Supratman Andi Agtas menyatakan Badan Regulasi Nasional semestinya sudah terbentuk pada saat penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Namun, hingga menjelang batas akhir penetapan Prolegnas 2020- 2024 dan Prolegnas 2020 badan itu belum juga terbentuk. Supratman Andi Agtas menilai pembentukan Badan Regulasi Nasional dipastikan mengubah struktur kelembagaan yang ada sehingga membutuhkan waktu yang cukup panjang. Namun, target pembentukan Badan Regulasi Nasional perlu dipastikan agar nanti dapat berkoordinasi dengan DPR dalam rencana penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang/RUU. Pembentukan Badan Regulasi Nasional tersebut merupakan salah satu janji Presiden Jokowi dalam kampanye Pemilihan

Umum 2019, namun hingga saat ini belum terwujud. Nomenklatur lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Perubahan UU PPP merupakan nomenklatur suatu lembaga baru, yang nantinya oleh pemerintah akan dinamakan Badan Regulasi Nasional.

Dari kajian politik hukum, pembentukan badan pusat legislasi nasional adalah sebuah kenisvayaan dan dianggap tidak lebih sulit dibanding dengan membiarkan persoalan tumpang tindih regulasi yang pada akhirnya menghambat kinerja pemerintahan yang kemudian berdampak pada segala sektor kehidupan bernegara. Selanjutnya gagasan ini kemudian diakomodir dalam perubahan UU PPP, yaitu adanya lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Lembaga tersebut dalam Perubahan UU PPP antara lain mempunyai fungsi dan tugas mengoordinasikan penyusunan

Prolegnas di lingkungan Pemerintah [Pasal 21 ayat (4)]; mengoordinasikan perencanaan penyusunan PP (Pasal 26); mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden [Pasal 47 ayat (3)]; mengoordinasikan persiapan pembahasan RUU bersama DPR [Pasal 49 ayat (3)]; mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RPP [Pasal 54 ayat (2)]; mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perpres [Pasal 55 ayat (2)]; mengundang peraturan - undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia (perundang Pasal 85); menerjemahkan peraturan perundang-undangan dalam hal perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing (Pasal 91).

Hal-hal yang perlu untuk menjadi pertimbangan dalam pembentukan lembaga baru adalah pada aspek tujuan sistem serta

tujuan kemasyarakatan. Dalam hal pembentukan badan pusat legislasi nasional yang menjasi tujuan sistemnya adalah:

- a. Memangkas birokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
- b. Menyelenggarakan kontrol ataupun pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada melalui harmonisasi dan sinkronisasi dalam penyusunannya di pusat maupun di daerah.

Sedangkan tujuan kemasyarakatan pembentukan badan ini ialah diharapkan dapat menjadi solusi dalam persoalan tumpang tindih serta ketidaksinkronan antara perundang-undangan di tingkat pusat dengan daerah serta menghapus ego sektoral tiap-tiap lembaga dalam membentuk peraturan. Dengan adanya perubahan yang tertuang dalam UU PPP yang terbaru maka pembentukan pusat legisasi nasional menjadi sebuah kebutuhan yang harus diselenggarakan segera. Mengingat pusat ini merupakan

amanah dari undang-undang yang mana harus dijalankan dan dipatuhi oleh seluruh komponen bernegara sebagai manifestasi negara hukum. Ketika nanti pusat legislasi nasional ini sudah terbentuk harapannya mamppu menjadi solusi dari segala permasalahan regulasi yang ada di Indonesia sehingga penting untuk kemudian tercipta integrasi antara peraturan di tingkat pusat dengan peraturan di tingkat daerah. Hal ini juga merupakan salah satu perwujudan dari menyelenggarakan tujuan bernegara yang didasarkan pada aspek fungsional sebuah lembaga negara.

KESIMPULAN

Pembentukan badan pusat legislasi nasional sebagai wadah perancangan peraturan perundang-undangan sekaligus sebagai wadah untuk menuntaskan berbagai problem regulasi di Indonesia membutuhkan perencanaan yang baik dan matang supaya tujuan awal dibentuknya lembaga ini dapat tercapai. Badan pusat legislasi nasional merupakan amanah undang-undang Nomor 12 Tahun

2011 Jo. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-undangan, pembentukan badan pusat legislasi nasional ini kedepan diharapkan mampu menyelesaikan berbagai persoalan pada sektor legislasi yang selama ini melanda Indonesia, melalui badan ini nantinya terwujud integrasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun tingkat lokal.

REFERENSI

- [1] Bakti, La Ode Muhammad Elwan. (2018). Analisis Restrukturisasi Birokrasi dalam Pengembangan Good Governance pada Sekretariat Daerah Kabupaten Konawe Utara, Jurnal Publicuho Vol. 1 No. 3 Oktober 2018.
- [2] Bappenas. (2011). Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi, Jakarta.
- [3] Faiz Muhlizi. (2017). Arfan Penataan Regulasi Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional, Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 6 Nomor 3 Desember 2017
- [4] Fuady. (2009). Munir Teori Negara Hukum Moderen (Rechstaat), Bandung.
- [5] F. Funk, William and Richard H. Seamon. (2009). Administrative Law: Examples and Explanation, Aspen Publisher.

- [6] Henry Minzberg. (1992). Structure in Fives: Designing Effective Organization, (New Jersey: Prentice Hall Inc). Jakarta: Balitbangkumham Press.
- [7] Manan, Bagir, (2002). Hukum Positif Indonesia, Yogyakarta, FH UII Press.
- [8] Setiadi, Wicipto. (2018). Implikasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha, Volume 7 Nomor 3 Desember 2018
- [9] Suhartono. (2011). Pengahrmonisasian Peraturan Perundang-Undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia)
- [10] Supancana, Ida Bagus Rahmadi. (2017). Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia, Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya.
- [11] Suhayati, Monika. (2020). Urgensi pembentukan badan Regulasi nasional, Pusat penelitian Badan Keahlian DPR RI, Info Singkat Vol XII No. 3/I/Puslit/Februari/2020
- [12] Strong, C.F. (1997). Modern Political Constitution, Oxford University Press
- [13] M. Gaus, John. (1942). The Casse for Integration of Administrative Agencies, dalam journal of the American of Political and Social Science, 1942, Volume 221.
- [14] Trijono, Rachmat Dkk. (2019). Urgensi Pembentukan Lembaga/ Kementerian Legislasi Nasional,