

URGENSI PEMBENTUKAN BADAN REGULASI NASIONAL

Monika Suhayati

1

Abstrak

Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan nomenklatur baru dalam Perubahan Undang-Undang (UU) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaga ini oleh pemerintah akan dinamakan Badan Regulasi Nasional. Tulisan ini hendak mengkaji secara singkat urgensi pembentukan Badan Regulasi Nasional. Keberadaan badan ini ditentukan dalam UU, akan tetapi pembentukannya diserahkan kepada Presiden. Pembentukan Badan Regulasi Nasional dapat menggunakan Peraturan Presiden dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Pembentukan Badan Regulasi Nasional urgen dilakukan untuk mengatasi hyperregulation peraturan yang mengakibatkan tumpang tindih pengaturan; memperkuat pengawasan dan evaluasi implementasi peraturan yang masih lemah; serta mendukung pembentukan omnibus law oleh pemerintah. DPR mendukung pembentukan Badan Regulasi Nasional demi terciptanya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan secara nasional. Oleh karena itu, DPR perlu mengingatkan kepada Presiden untuk segera membentuk Badan Regulasi Nasional.

Pendahuluan

Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang berlaku sejak diundangkan pada 4 Oktober 2019 (Perubahan UU PPP) memunculkan nomenklatur baru tentang lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Menteri Sekretaris Negara Pratikno menyebut lembaga tersebut akan dinamakan Badan

Regulasi Nasional (detiknews, 13 November 2019). Pembentukan badan ini menurut Pratikno untuk menyederhanakan regulasi dan peraturan perundang-undangan di berbagai level. Badan tersebut akan melakukan harmonisasi mulai dari Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Menteri (Permen) yang tumpang tindih (kontan.co.id, 10 Februari 2020).

Sebelumnya, dalam acara Penyampaian Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi Tahun 2019, Presiden Joko Widodo (Jokowi)



mengakui Indonesia mengalami *hyperregulation* yang membuat Indonesia terjerat dalam aturan yang dibuat sendiri, terjebak dalam kompleksitas yang akhirnya mencegah pemerintah bertindak cepat merespons perubahan dunia (Hukumonline, 29 Januari 2020). 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 (Hukumonline, 14 November 2019). Berdasarkan data Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), terdapat 7.621 Permen, 765 Perpres, 452 PP, dan 107 Undang-Undang (PSHK.or.id, 16 Oktober 2019).

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 (Hukumonline, 14 November 2019). Pembentukan Badan Regulasi Nasional tersebut merupakan salah satu janji Presiden Jokowi dalam kampanye Pemilihan Umum 2019, namun hingga saat ini belum terwujud. Oleh karena itu, tulisan

ini hendak mengkaji secara singkat urgensi pembentukan Badan Regulasi Nasional.

Pengaturan Badan Regulasi Nasional dalam UU PPP

Salah satu substansi 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 atau 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)]; mengundangkan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 85); menerjemahkan peraturan perundang-undangan dalam hal perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing (Pasal 91).

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.

Menurut Jimly Asshidiqie, ada lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan ada lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam UU. Baik yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun yang hanya diatur dengan atau dalam UU, asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga (tinggi) negara (Asshidiqie, 2012: 55).

Selain lembaga negara tersebut, menurut Jimly Asshidiqie ada pula beberapa lembaga negara lain yang dibentuk berdasarkan amanat UU atau peraturan yang lebih rendah, seperti PP, Perpres atau Keppres. Keberadaan badan atau komisi ini sudah ditentukan dalam UU, akan tetapi pembentukannya biasanya diserahkan sepenuhnya kepada Presiden atau kepada menteri atau pejabat yang bertanggung jawab mengenai hal itu (Asshidiqie, 2012: 216-217). Dalam hal ini, Badan Regulasi Nasional merupakan badan yang keberadaannya sudah ditentukan dalam UU, akan tetapi pembentukannya diserahkan kepada Presiden. Dasar hukum pembentukan Badan Regulasi Nasional sebaiknya berupa Perpres. Perpres sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk

menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Mengingat Perubahan UU PPP tidak memberikan perintah untuk membentuk Badan Regulasi Nasional dengan suatu jenis peraturan perundang-undangan maka pembentukan badan ini dapat dilakukan dengan Perpres dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Tugas dan fungsi Badan Regulasi Nasional yang diamanatkan dalam Perubahan UU PPP saat ini menjadi tugas dan fungsi dari Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015. Ditjen PP dan BPHN bertanggung jawab kepada Menteri Hukum dan HAM. Berdasarkan Pasal 99A Perubahan UU PPP, pada saat Badan Regulasi Nasional belum terbentuk, maka tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, yaitu Menteri Hukum dan HAM.

Pembentukan Badan Regulasi Nasional tidak menghilangkan tugas dan fungsi Kemenkumham dan BPHN dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Menteri Sekretaris Negara Pratikno, Badan Regulasi Nasional rencananya akan diisi oleh perwakilan dari setiap kementerian, terutama

unit yang terkait dengan pembuatan peraturan perundang-undangan (termasuk Kemenkumham dan BPHN) serta kementerian lainnya, yaitu Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, dan Bappenas (Republika.co.id, 13 November 2019).

Urgensi

Pembentukan Badan Regulasi Nasional sudah urgen untuk dilakukan mengingat, *pertama*, saat ini terjadi *hyperregulation* yang mengakibatkan tumpang tindihnya pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Tumpang tindih pengaturan akan menghambat pemerintah bertindak cepat dalam merespons perubahan dunia, menimbulkan ketidakpastian hukum, dan pada akhirnya berdampak terhadap tingkat investasi dan kemudahan berusaha.

Salah satu contoh tumpang tindih regulasi yaitu aturan mengenai Hak Guna Bangunan (HGB). UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan masa berlaku HGB selama 30 tahun dan dapat diperpanjang maksimal 20 tahun. Namun, UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menyebutkan HGB dapat diberikan hingga 80 tahun. Hal ini menyebabkan ketidakpastian hukum, aturan yang mana yang dapat dijadikan acuan dalam mengurus HGB (Antoni Putra, 16 Juli 2019). Badan Regulasi Nasional perlu melakukan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih sehingga memberikan kepastian hukum dan kemudahan dalam berusaha.

Kedua, pengawasan dan evaluasi atas implementasi berbagai peraturan masih lemah. Pengawasan

atas implementasi peraturan saat ini merupakan fungsi dari Kemenkumham. Berdasarkan Pasal 11 huruf d Perpres Nomor 44 Tahun 2015, Ditjen PP menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan. Selain Ditjen PP, Perpres Nomor 44 Tahun 2015 juga mengatur mengenai fungsi analisa dan evaluasi hukum oleh BPHN (Pasal 39 huruf b). Pelaksanaan kegiatan pengawasan dan evaluasi peraturan oleh kedua instansi tersebut dipandang masih lemah karena berada di bawah kendali Menteri Hukum dan HAM. Badan Regulasi Nasional yang akan dipimpin langsung oleh presiden perlu menguatkan fungsi koordinasi berbagai kementerian dalam pengawasan dan evaluasi peraturan.

Ketiga, saat ini pemerintah sedang merancang RUU yang berfungsi sebagai *omnibus law* yaitu membentuk satu UU untuk penyederhanaan dan deregulasi peraturan perundang-undangan terkait. Dengan konsep *omnibus law* maka peraturan yang dianggap tidak relevan atau bermasalah dapat diselesaikan secara cepat (Firman Freaddy Busroh, 2017). Keberadaan Badan Regulasi Nasional akan menjadi sangat penting dalam hal pembentukan *omnibus law* mengingat badan ini akan memiliki fungsi harmonisasi peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dari pihak DPR, Ketua Komisi II

DPR Ahmad Doli Kurnia mendukung pembentukan Badan Regulasi Nasional, karena badan tersebut dapat membantu menciptakan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan secara nasional (Kumparan.com, 13 November 2019). Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR, Inosentius Samsul juga menilai keberadaan Badan Regulasi Nasional akan sangat membantu DPR dalam proses penyusunan RUU bersama pemerintah. Pembentukan badan ini penting untuk menjawab semua permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan, mengurai keruwetan *hyperregulation* dan tumpang tindih berbagai peraturan (PSHK.or.id, 16 Oktober 2019). Kedua pendapat tersebut semakin menguatkan urgensi pembentukan Badan Regulasi Nasional.

Penutup

Perubahan UU PPP mengatur nomenklatur lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, namun Perubahan UU PPP belum merupakan dasar hukum pembentukan lembaga dimaksud. Dalam hal ini, lembaga tersebut merupakan salah satu lembaga yang keberadaannya sudah ditentukan dalam UU, akan tetapi pembentukannya diserahkan kepada Presiden. Pembentukan lembaga tersebut dapat menggunakan perpres dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Pembentukan Badan Regulasi Nasional urgen dilakukan untuk mengatasi *hyperregulation* peraturan yang mengakibatkan

pengaturan yang tumpang tindih, memperkuat pengawasan dan evaluasi implementasi peraturan yang masih lemah karena berada di bawah kendali Menteri Hukum dan HAM, serta mendukung program pemerintah untuk membentuk *omnibus law*. Dalam hal ini, DPR mendukung pembentukan Badan Regulasi Nasional demi membantu terciptanya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan secara nasional. DPR perlu mengingatkan Presiden Jokowi untuk segera membentuk Badan Regulasi Nasional.

Referensi

- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*. Jakarta: Sinar Grafika.
- “Baleg DPR Ingatkan Pembentukan Lembaga Legislasi Pemerintahan”, 14 November 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5dcd15994dd07/baleg-dpr-ingatkan-pembentukan-lembaga-legislasi-pemerintahan/>, diakses 4 Februari 2020.
- “Beragam Harapan terhadap Badan Legislasi Pemerintahan”, 16 Oktober 2019, <https://pshk.or.id/tak-berkategori/beragam-harapan-terhadap-badan-legislasi-pemerintahan/>, diakses 4 Februari 2020.
- Busroh, Firman Freaddy. 2017. “Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan.” *Arena Hukum*. Volume 10. Nomor 2. Agustus 2017, hal. 227-250.
- “Komisi II DPR Dukung Pembentukan Badan Regulasi Nasional”,

13 November 2019, <https://kumparan.com/kumparannews/komisi-ii-dpr-dukung-pembentukan-badan-regulasi-nasional-1sFHIw5Fs2h>, diakses 5 Februari 2020.

“Menagih Janji Jokowi Membentuk Badan Legislasi Pemerintahan”, 29 Januari 2020, <https://pshk.or.id/rr/menagih-janji-jokowi-membentuk-badan-legislasi-pemerintahan/>, diakses 4 Februari 2020.

“Mensesneg: Pemerintah sedang menggagas pembentukan badan legislasi nasional”, 10 Februari 2020, <https://nasional.kontan.co.id/news/mensesneg-pemerintah-sedang-menggagas-pembentukan-badan-legislasi-nasional>, diakses 4 Februari 2020.

“Mensesneg: Presiden akan Bentuk Badan Regulasi Nasional”, 13 November 2019, <https://www.republika.co.id/>

berita/q0wp0e409/nasional/umum/19/11/13/q0wmy3349-mensesneg-presiden-akan-bentuk-badan-regulasi-nasional, diakses 11 Februari 2010.

“Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional”, 13 November 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional>, diakses 5 Februari 2020.

Putra, Antoni, 16 Juli 2019, “Jokowi ingin bentuk Badan Regulasi Nasional untuk cegah peraturan tumpang-tindih, perlukah?”, <https://theconversation.com/jokowi-ingin-bentuk-badan-regulasi-nasional-untuk-cegah-peraturan-tumpang-tindih-perluukah-120343>, diakses 5 Februari 2020.



Monika Suhayati
monika.suhayati@dpr.go.id

Monika Suhayati, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2003) dan S2 Magister Hukum Ekonomi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2006). Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya, kepakaran Hukum Perdata pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: “Pengaturan Sistem Organisasi Advokat dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat” (2015), “Penyederhanaan Izin Usaha Bagi Pelaku Usaha Mikro dan Kecil dari Perspektif Hukum: Studi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta” (2016), “Pelaksanaan Perizinan Tenaga Kerja Asing melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Daerah” (2017).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.