

SENGKARUT REGULASI: URGENSI PEMBENTUKAN LEMBAGA KHUSUS LEGISLASI DI INDONESIA

Oleh

Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma Dewi

Ni Putu Riyani Kartika Sari

Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai

geney_skusumad@ymail.com / riyani.ks@gmail.com

ABSTRACT

Regulation is an instrument for realizing state policies in order to achieve the objectives of the state. As an instrument to realize every state policy, regulations must be formed in the right way so that they are able to produce good regulations and be able to encourage the implementation of orderly social dynamics and be able to encourage the performance of state administration. Indonesia is currently experiencing problems in regulation such as over regulation, overlapping and low quality of legislation. Regulatory disputes that occur become a very urgent problem to be addressed immediately. One way to overcome this is to improve the quality of product legislation and establish a single institution that manages regulation. The institution will later be responsible for establishing legislation at the Government level and also efforts to establish a system of regulation that is integrated in one door and systematic.

Keyword: *Regulation, Over regulation, Quality of legislation*

Abstrak

Regulasi (dibaca peraturan perundang-undangan) merupakan instrumen untuk merealisasikan kebijakan-kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sebagai instrumen untuk merealisasikan setiap kebijakan negara, maka regulasi harus dibentuk dengan cara yang benar sehingga mampu menghasilkan regulasi yang baik dan mampu mendorong terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara. Indonesia saat ini mengalami permasalahan dalam penataan regulasi, *overregulation*, tumpang tindih dan rendahnya kualitas peraturan perundang-undangan. Sengkarut regulasi yang terjadi menjadi masalah yang sangat mendesak untuk segera diatasi. Salah satunya cara mengatasi dengan meningkatkan kualitas produk peraturan perundangan-undangan dan membentuk lembaga tunggal yang menagani regulasi. Lembaga tersebut nantinya yang akan bertanggung jawab dalam pembentukan peraturan-perundangan di tingkat Pemerintah dan juga upaya untuk membangun sistem regulasi yang terintegrasi dalam satu pintu dan sistematis.

Kata Kunci: *Regulasi, Overregulation, Kualitas legislasi.*

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Ada banyak sekali peraturan yang tumpang tindih dan bertolak belakang di Indonesia. Solusi? Bikin lembaga baru untuk meregulasi regulasi.

Isu di atas merupakan salah satu tema debat pertama capres dan cawapres tahun 2019 mengenai harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Permasalahan demikian menjadi sangat penting diangkat sebab Indonesia sedang menghadapi obesitas regulasi. Indonesia paling tidak memiliki 40 ribuan peraturan mulai dari undang-undang, peraturan presiden, peraturan pemerintah, hingga peraturan gubernur, bupati, dan walikota. Namun, banyaknya peraturan yang ada menyebabkan disharmonisasi regulasi, multi interpretasi regulasi dan berdampak pada terhambatnya kemajuan perekonomian, diantaranya iklim investasi dan kemudahan berusaha di

Indonesia¹. Banyaknya regulasi (dibaca peraturan perundang-undangan) menurut survei Bank Dunia Tahun 2016 menempatkan Indonesia pada posisi 109 dari total 193 negara dalam *regulatory quality index*. Peringkat Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN lainnya seperti Malaysia (18), Vietnam (90), dan Singapura (1). Posisi tersebut dapat dibaca sebagai potret buruknya manajemen peraturan di Indonesia².

Di dalam penyelenggaraan negara, regulasi adalah instrumen untuk merealisasikan kebijakan-kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sebagai instrumen untuk merealisasikan

¹Aida Mardatillah, 2018, "Urgensi Pembentukan Lembaga Legislasi Pemerintah Dipertanyakan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bff8d6f105d7/urgensi-pembentukan-lembaga-legislasi-pemerintah-dipertanyakan>/diakses Tanggal 10 Juni 2019.

²Faisal Irfani, 2019, "Debat Capres I Jokowi & Prabowo Ingin Selesaikan Masalah Regulasi dengan Regulasi", <https://tirto.id/jokowi-prabowo-ingin-selesaikan-masalah-regulasi-dengan-regulasi-deEM>, diakses Tanggal 10 Juni 2019.

setiap kebijakan negara, maka regulasi harus dibentuk dengan cara yang benar sehingga mampu menghasilkan regulasi yang baik dan mampu mendorong terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara³. Indonesia sebagai negara hukum tidak terlepas dari pembentukan regulasi namun dalam praktiknya seakan bertolak belakang dengan tujuan dari pembentukan regulasi. Kualitas produk hukum yang dihasilkan oleh DPR maupun lembaga lain yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa lemahnya legislasi Indonesia dan penerapan berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak konsisten.

Permasalahan Regulasi juga disampaikan oleh BAPPENAS⁴ yang

mengidentifikasi bahwa permasalahan implementasi peraturan di Indonesia antara lain a) Multi Tafsir, b) Potensi konflik antara materi perundang-undangan, c) Tumpang tindih kewenangan, d) Ketidaksesuaian asas, e) Lemahnya efektivitas implementasi, f) Tidak ada dasar hukumnya, g) Tidak adanya aturan pelaksanaannya, h) Tidak konsisten menimbulkan beban yang tidak perlu baik kelompok sasaran maupun kelompok yang terkena dampak. Dari hasil kajian BAPPENAS⁵ tersebut penyebab permasalahan tersebut antara lain disebabkan oleh:

- 1) Perumusan regulasi yang tidak sistematis
- 2) Tidak jelasnya acuan *tools* regulasi serta tidak memperhatikan standar Internasional yang telah menjadi *best practices* dan *common practices* terkait *principles of good regulations*

³Diani Sadiawati, 2015, Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhanan dan Tertib, BAPPENAS, Jakarta, h.3.

⁴Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, "Paper Penelitian Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap Undang-

Undang Sektor Yang Berpotensi Bermasalah", Makalah disampaikan pada Workshop Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012, h. 16.

⁵Ibid., h. 17.

- 3) Pendekatan regulasi yang bersifat atau dipengaruhi kepentingan ego sektoral
- 4) Ketidakjelasan batas-batas kewenangan kelembagaan termasuk mekanisme koordinasinya
- 5) Kurang memadai proses konsultasi publik
- 6) Kurangnya persiapan dalam implementasi regulasi
- 7) Kurangnya dilakukan *costandbenefitanalysis*

Apabila dikomparasikan dengan data tahun 1945-2018 produk legislasi Indonesia cenderung “kebablasan” tanpa ada kesesuaian dengan tujuan hukum sendiri. Berikut jumlah peraturan perundang-undangan dari tahun 1945 sampai dengan 2018 adalah:

No	Jenis	Jumlah
1	Undang-Undang Dasar (UUD)	10
2	Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	5
3	Undang-Undang (UU)	1902
4	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)	172
5	Peraturan Pemerintah (PP)	4836
6	Peraturan Presiden (PERPRES)	1882
7	Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	24
8	Peraturan Bank Indonesia (PBI)	123
9	Peraturan Menteri (PERMEN)	12.829
10	Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)	3652
11	Peraturan Daerah (PERDA)	15.205
12	Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK)	263
	Jumlah Total	40.903

Sumber: Database Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan
<https://www.peraturan.go.id>

Dari yang tertera dalam data, Indonesia telah *over capacity* peraturan sehingga cenderung akan menghambat percepatan pembangunan dan ekonomi sebagaimana yang menjadi Nawacita era pemerintahan Jokowi. Pada Januari 2017, Presiden Joko Widodo mengeluarkan Paket Reformasi Hukum Jilid II, sebagai kelanjutannya Paket Reformasi Jilid I. Salah satu fokus kebijakan Paket Jilid II adalah penataan regulasi. Penataan ini dilakukan untuk menopang kebijakan Pemerintah mempermudah investasi dan kemudahan berusaha. Pemerintah melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) sebenarnya tidak hanya tinggal diam, beberapa kali telah diadakan acara lintas lembaga untuk membicarakan penataan regulasi⁶.

⁶Fitri N Heriani. Fitri N Heriani, 2018, “Menata Regulasi: Antara Ego Sektoral dan Tumpang Tindih Peraturan”
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b98b66ff10a7/menata-regulasi--antara-ego-sektoral-dan-tumpang-tindih-peraturan>
 diakses Tanggal 19 Juli 2019.

Bersesuaian dengan di atas dan mengutip pendapat Maria Farida Indrati S dalam harian Kompas edisi 14 April 2007 bahwa sebagian besar orang berfikir permasalahan akan terselesaikan jika telah ada peraturan perundang-undangan. Ada hal yang terlewat dari pemikiran tersebut bahwa pada akhirnya suatu undang-undang tersebut tidak mudah dilaksanakan atau keberlakuannya dinyatakan beberapa tahun kemudian. Sejalan dengan pendapat itu salah satu penyebab utama terjadinya *over regulasi* adalah kebanyakan negara-negara dalam masa transisi menghadapi permasalahan yakni belum tercapai tujuan-tujuan sosial ekonomi dan pemerintahan yang baik sehingga untuk mewujudkan hal tersebut pemerintah umumnya menuangkan kebijakan-kebijakan yang ingin dibentuk kedalam peraturan perundang-undangan⁷. Inti dari

dibentuk peraturan perundang-undangan sebenarnya adalah peningkatan pembangunan agar terciptanya konsistensi pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Berangkat dari isu tersebut penulis ingin memberikan argumentatif terhadap permasalahan regulasi di Indonesia yang terkesan carut-marut tanpa adanya solusi yang jelas untuk membenahi sistem perundang-undangan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dalam penulisan ini penting untuk dikaji masalah regulasi di Indonesia dengan rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana meningkatkan kualitas legislasi dalam penataan regulasi di Indonesia?
2. Bagaimana urgensi pembentukan lembaga legislasi khusus dalam

⁷Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm.1. dikutip dalam B. Arief Sidharta, *Pembentukan Hukum di Indonesia*,

Makalah disampaikan dalam rapat kerja panitia khusus DPR RI Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rapat Dengar pendapat Umum dengan Pakar, Rabu 26 Januari 2011, hlm.5.

penataan regulasi di Indonesia?

1.3. Metode Penelitian

Jenis yang penulis gunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif. penelitian hukum yuridis normatif disebut dengan istilah penelitian kepustakaan, dikatakan penelitian hukum kepustakaan karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka⁸. Sumber data dari penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yaitu suatu penelitian dengan pengkajian melalui buku-buku, dokumen-dokumen serta perundang-undangan yang relevan dengan masalah yang di bahas.

II. PEMBAHASAN

2.1. Meningkatkan Kualitas Produk Peraturan Perundang-Undangan

Dalam rangka untuk menghindari pembentukan peraturan

yang memiliki kecenderungan memihak/menguntungkan sebagian pihak yang sifatnya hanya represif dan merampas kebebasan masyarakat serta untuk menjamin keefektifan berlakunya suatu undang-undang. Maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan pedoman perencanaan, proses pembentukan dan pelaksana peraturan perundang-undangan.

1. Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Untuk meningkatkan suatu kualitas undang-undang sangat penting dilakukan penyesuaian terhadap perencanaan undang-undang yang dibentuk dalam hal ini harus ada kesesuaian antara RUU yang dengan instrumen perencanaan yakni dalam hal ini Prolegnas. Pemerintah dan DPR ataupun DPD harus mampu melakukan pengejawantahan yang telah digariskan dalam prolegnas. Hal demikian wajib dilakukan karena prolegnas merupakan instrumen yang digunakan dalam kerangka pembangunan khususnya dalam

⁸Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 18.

konteks pembentukan materi hukum. Melalui prolegnas diharapkan upaya pembentukan materi hukum dapat berjalan terarah, terpadu dan sistematis. Meskipun secara operasional, prolegnas hanya memuat daftar RUU namun pada hakikatnya tidak hanya sebagai instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sebab jika dilihat dari aspek *legal substance*, prolegnas juga merupakan arah dan kebijakan politik hukum Indonesia. Dalam perspektif inilah melalui prolegnas diharapkan dapat mewujudkan konsistensi undang-undang serta meniadakan pertentangan antara undang-undang (vertikal maupun horisontal) sehingga akan tercipta harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah⁹.

Berdasarkan penelusuran penulis dari berbagai sumber paling tidak ada tiga kriteria utama

dalam melakukan pembenahan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan *pertama* landasan kepatuhan hukum, bahwa dalam hal ini mengatur mengenai apakah suatu RUU mempunyai landasan hukum yang kuat sehingga perlu dibentuk suatu peraturan perundang-undangan, *kedua* kebutuhan, apakah dalam hal ini pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan jalan terakhir untuk mengatasi permasalahan yang ada dan *ketiga*, potensi dan beban manfaat harus dibentuk seimbang apakah RUU yang diusulkan memberikan manfaat yang lebih besar dibandingkan dengan beban yang ditimbulkan¹⁰.

Ketiga komponen utama tersebut dapat dijadikan acuan dalam hal penetapan syarat bagi RUU yang diterima sebagai prioritas dalam rangka mengatur kebanyakan jumlah RUU yang terlalu besar dan disisi lain untuk memastikan agar kualitas legislasi dapat berjalan baik.

⁹Ahmad Yani, 2011, *Pembentuk Undang-Undang dan Perda*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 30-31.

¹⁰Bayu Dwi Anggono, *Opt.cit*, hlm. 279

2. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan paling tidak harus diperhatikan asas-asas hukum, kesesuaian materi muatannya dan tata urutan dalam peraturan perundang-undangan.

- a) Asas-asas Hukum Dalam peraturan perundang-undangan
Dalam hal proses pembentukan hukum perlu berorientasi pada asas-asas hukum dengan kata lain asas hukum merupakan petunjuk dan arah dalam pembentukan suatu hukum positif. Mengutip pendapat Sudikno Mertokusumo bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkret melainkan merupakan pikiran yang dasar yang umum dan abstrak yang merupakan latar belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan-perundangan yang merupakan

dasar hukum positif¹¹. Bersesuaian dengan itu Van der Vlies membagi asas hukum menjadi dua (1) asas hukum formal yang meliputi: asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas yang dapat dilaksanakan, asas konsensus. (2) asas hukum materiil meliputi asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, asas tentang dapat dikenali, asas perlakuan yang sama di hadapan hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu Maria Farida¹².

¹¹Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty Yogyakarta, hlm. 5.

¹²Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 2*, Yogyakarta, Kanisius, hlm 2 dikutip dalam C. Van der Vlies, *Het Wetsbegripen beginselen van behoorlijk regelgeving*, s-gravenhage: Vuga 1984, hlm 186, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan pemerintahan Negara, Suatu Studi analisi mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam

- b) Materi Muatan harus Selaras dengan Tujuan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Istilah materi muatan pertama kali di perkenalkan oleh Hamid S Attamimi menurutnyamateri muatan undang-undang di Indonesia merupakan hal sangat penting ditelaah secara mendalam. Hal demikian dikarenakan undang-undang yang dibentuk dalam suatu negara sangat bergantung pada cita negara, teori bernegara, sistem pemerintahan yang diselenggarakan. Berdasarkan pendapat tersebut bahwa yang dimaknakan suatu materi muatan peraturan perundang-undangan dapat dibatasi ruang lingkupnya. Hal ini berarti bahwa pembentuk undang-undang tidak dapat mencantumkan materi muatan sebagaimana yang dikehendakinya.

Dalam konteks di Indonesia, terutama dalam hal pembentukan undang-undang ditentukan materi dan ruang lingkupnya. Proses ini difungsikan agar dapat mencegah terjadinya tumpang tindih pengaturan berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang ada.

- c) Tata Urutan dalam Peraturan Perundang-Undangan

Dalam kaitannya dengan hierarki norma, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma (*stufentheorie*). Hans kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang- jenjang dan berlapis dalam suatu hierarki atau tata susunan dalam arti suatu norma lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis

yaitu norma dasar (*grundnorm*)¹³.

Teori Hans kelsen ini kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky menyatakan bahwa suatu norma hukum yang di bawah berlaku dan mengacu pada norma yang di atasnya sedangkan norma yang berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi tetapi norma tersebut berkelompok-kelompok¹⁴.

Berdasarkan analogi diatas dengan menggunakan pembagian norma hukum Hans Nawiasky sebagaimana telah dituangkan kedalam UU 12

¹³Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 2*, Yogyakarta, Kanisius, hlm 2 dikutip dalam C. Van derVlies, *HetWetsbegripenbeginselenvanbehoorlijkre gelgeving, s-gravenhage: Vuga 1984*, hlm 186, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan pemerintahan Negara, Suatu Studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I_PELITA IV, Jakarta: Sekretariat Negara R.I hlm.30.

¹⁴Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Yogyakarta, Kanisius, hlm 41.

tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka tata urutan norma hukum yang terbentuk adalah Pancasila menempati kategori norma dasar dalam peraturan perundang-undangan Indonesiadan selanjutnya UUD 1945, TAP MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda dan Perkab. Adanya hierarki maka setiap peraturan perundangan yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai pancasila maupun peraturan yang berada di atasnya. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat aturan yang sifatnya merinci dan melaksanakan peraturan perundangan diatas. Proses ini disebut dengan harmonisasi vertikal. Harmonisasi vertikal merupakan harmonisasi peraturan perundang-undangan lain dengan hierarki yang berbeda.

Disamping harmonisasi vertikal dalam proses penyusunan peraturan perundangan juga dikenal dengan harmonisasi horisontal yakni harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Harmonisasi horisontal sangat penting maknanya karena penyusunan suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri.¹⁵

3. Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan dalam suatu negara merupakan bagian dari integral atau merupakan subsistem dalam suatu negara sebagai subsistem peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat berdiri sendiri dan terlepas

dengan sistem negara lainnya. Di dalam suatu sistem tersebut terdapat suatu rangkaian kegiatan yang merupakan rangkaian setiap komponen yang bekerjanya saling mempengaruhi satu sama lain¹⁶. Menurut Freidman¹⁷ suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat melepaskan dirinya dari sistem hukum. Sistem hukum pada umumnya memiliki tiga unsur yang saling terkait dan pengaruh-mempengaruhi yang merupakan totalitas yang tidak dapat dipisahkan. Friedman dalam bukunya *The Legal System* memandang sistem sebagai *anoperating unit with define boundaries*. Dalam hal ini Freidman memandang bahwa sistem sebagai unit operasional yang mensyaratkan gerak dinamis antar berbagai komponen pendukung sistem. Terdapat tiga komponen pada setiap sistem

¹⁶Ibid., 2.

¹⁷HAS Natabaya, 2006, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 23. Dikutip dalam Lawrence M. Freidman, 1984, *American Law*, W.W. Norton & Company, New York, London, hlm. 5-7.

¹⁵Setio Sapto Nugroho, 2009 *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, dalam Dokumentasi dan Informasi Hukum Bagian Hukum Biro Hukum dan Humas Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, hlm. 4-6.

hukum yaitu: Substansi (*substance or the rules*), Struktur (*stucture*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Dalam penjelasan Friedman memberikan pengertian bahwa substansi adalah keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis termasuk pula putusan pengadilan. Freidman juga berpendapat bahwa substansi hukum adalah hukum yang hidup (*livinglaw*) bukan hanya hukum pada aturan dalam kitab hukum (*lawbook*). Hal inilah yang kemudian disimpulkan oleh Freidman *the substantive rules of law* termasuk *an output of system*. Selanjutnya struktur hukum berkaitan dengan penegakan hukum (*lawenforcement*) yaitu bagaimana *the substance rules of law* ditegakkan dan dipertahankan. Terakhir adalah budaya hukum menurut Friedman adalah opini-opini, kepercayaan-kepercayaan, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum

maupun dari warga masyarakat, mengenai hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum¹⁸. Perlu dipahami betapapun idealnya suatu substansi produk hukum (*rules of norm*) serta didukung oleh struktur aparat hukum yang hal, jujur, dan tegas namun kedua komponen tersebut akan sekedar menjadi *blueprint* saja apabila tidak didukung oleh masyarakat. Kesadaran hukum para warga merupakan salah satu pencerminan budaya hukum (*legal culture*) masyarakat. Budaya hukum (*legal culture*) merupakan suasana pikiran sosial dan dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, ditaati, dihindari atau disalahgunakan tanpa budaya hukum sistem hukum akan tidak akan berdaya.

2.2. Relevansi Pembentukan Badan Legislasi (Baleg) Khusus

¹⁸Achmad Ali, 2010, *Menguak Relitas Hukum: Rampai Kolom & Artikel Pilihan dalam Bidang Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 204.

Sejumlah permasalahan penataan regulasi masih menjadi pekerjaan rumah (PR) bagi pemerintah khususnya isu over regulasi, saling tumpang tindih hingga saling bertentangan (harmonisasi / sinkronisasi) merupakan hal mendesak yang harus segera diatasi. Hampir setiap instansi yang berwenang membentuk peraturan dan tidak saling berkordinasi dan justru mengedepankan ego sektoralnya masing-masing. Menurut pendapat Wicipto Setiadi dalam jurnalnya yang berjudul “Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha” bahwa keadaan diperparah dengan para pembentuk peraturan tidak bisa/mau menyadari bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan sejatinya adalah proses penyatuan atau pengharmonisasian berbagai kepentingan. Pemerintah melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) telah berusaha memetakan semua jenis regulasi ditingkat pusat

maupun daerah namun belum menunjukkan hasil yang signifikan.

Presiden Jokowi pernah melontarkan gagasan mengenai dibutuhkan lembaga tunggal yang memiliki fungsi legislasi. Kelak lembaga ini akan mengakomodasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik dalam proses perencanaan, pembahasan, pengharmonisasian, sosialisasi dan revisi. Lembaga yang memiliki kewenangan *qualitycontrol* sebenarnya telah ada. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di lingkungan pemerintah sebetulnya peran yang melakukan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dilakukan oleh Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Sekretariat Negara. Permasalahannya beberapa lembaga ini belum menunjukkan hasil optimal maka timbullah gagasan untuk membentuk lembaga legislasi

tunggal. Penataan kelembagaan ini diarahkan pada upaya dan ikhtiar menata fungsi legislasi untuk itu lembaga yang telah ada sekarang baik itu Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan, BPHN dan BAPPENAS akan ditarik untuk dilebur menjadi lembaga tunggal legislasi.

Berdasarkan problematika legislasi di Indonesia menjadi suatu yang relevan untuk membentuk lembaga legislasi tunggal. Praktiknya tidak hanya Indonesia yang menerapkan lembaga legislasi tunggal beberapa negara telah menerapkan demikian:

State	Name	Date Of Creation	Type
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
Canada	Regulatory Affairs Sector in Treasury Board (TBC-RAS)	2006	Unit

Denmark	Simplification & Better Regulation Unit Unit Finance Better Business Reg. Div. of Comm. and Companies Agency		Unit Agency
Germany	National Regulatory Control Council Better Regulation Unit	2006	Council Unit
Italy	Unit for Simplification and Better Regulation (USQR)	2008	Unit
Japan	Subcommittee for Regulation and System Reform	2010	Council
Korea	Regulatory Reform Committee Regulatory Reform Bureau	1998	Council Unit
Mexico	Regulatory Improvement Commission (COFEMER)	2000	Agency
USA	Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)	1980	Unit
Sweden	Better regulation Council	2008	

Diolah dari OECD Working Papers on Public Governance No. 19

Berdasarkan contoh negara-negara yang membentuk lembaga legislasi khusus dapat dijadikan referensi bagi Indonesia untuk menentukan lembaga yang tepat dan berfungsi secara efektif. Penentuan kelembagaan yang tepat juga perlu mengacu pada evaluasi dan praktik

sebelumnya bahwa tersebarnya kewenangan diantara kementerian dan lembaga, sistem pendukung kelembagaan terutama sumber daya manusia dan ketiadaan kewenangan atau lemahnya kelembagaan dan unit berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan¹⁹.

III. PENUTUP

Dalam rangka menghindari produk peraturan perundang-perundangan yang tumpang tindih dan meminimalisir *over regulation* maka perlu diimplementasikan prosedur pembentukan peraturan-perundangan yang sistematis dimulai dari proses perencanaan, penyusunan sampai tahap pengundangan serta pelaksanaan peraturan tersebut. Dalam tahap perencanaan, proses awal ini penting dikarenakan RUU yang dibentuk harus memiliki tiga kriteria khusus yakni landasan hukum yang kuat, kebutuhan akan

pembentukan peraturan perundang-undangannya serta potensi dan manfaat yang besar. Proses ini merupakan filter awal untuk pengetatan suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Dalam tahap proses pembentukan peraturan perundang-undangannya baik dari segi asas, materi muatan dan proses harmonisasi. Harmonisasi merupakan salah satu proses yang krusial karena tahapan ini menentukan sebagian besar potensi *overlapping* atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan. Selanjutnya yang terakhir adalah proses pelaksanaannya. Hal ini tidak kalah pentingnya dikarenakan suatu peraturan perundangan-undangan merupakan bagian dari suatu sistem yang terkait. Sehingga antar komponennya yakni *substansi*, *structure*, dan *culture*nya harus seirama.

Gagasan membentuk suatu lembaga legislasi tunggal dibawah naungan pemerintah menjadi salah satu alternatif untuk mengatasi regulasi Indonesia yang carut marut.

¹⁹M. Nur Sholikin, Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia, Jurnal Hukum & Pasar Modal, Vol. VIII.ED.15 2018, h. 90.

Lembaga tunggal ini nantinya akan diberikan kewenangan dalam rangka perencanaan, perumusan, pembahasan, sosialisasi dan revisi. Sejatinya dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan lembaga yang memiliki tugas demikian sudah ada namun masih tersebar di beberapa lembaga yakni Kementerian Hukum dan HAM dan Sekretariat Negara. Faktanya lembaga tersebut belum menunjukkan hasil optimal dalam rangka penataan regulasi dikarenakan beban kerja yang lumayan besar dan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang belum memenuhi. Maka upaya pembentukan lembaga tunggal legislasi menjadi salah satu upaya dan ikhtiar dalam penataan regulasi di Indonesia yang lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Ali, Achmad, 2010, *Menguak Relitas Hukum: Rampai Kolom & Artikel Pilihan dalam Bidang*

Hukum, Kencana Prenada Media Group.

Anggono, Bayu Dwi, 2014, *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Konstitusi Press.

Apeldoorn, Van, 2001, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. 29, Jakarta, Pradnya Paramita.

Farida, Maria, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan* 2, Yogyakarta, Kanisius.

Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Laporan Akhir Kordinasi Strategis Pengembangan Studi Kelayakan DatabasePerturanPerundang-Undangan Tahun 2010.

Mertokusumo, Sudikno, 2005, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty Yogyakarta.

Natabaya, HAS, 2006, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Nugroho, Setio Sapto, 2009, *Harmonisasai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, dalam Dokumentasi dan Informasi Hukum Bagian

Hukum Biro Hukum dan
Humas Bidang Perekonomian
Sekretariat Negara.

Soimin, 2010, *Pembentukan
Peraturan Perundang-
Undangan Negara Di
Indonesia*, Yogyakarta.

Yani, Ahmad, 2011, *Pembentuk
Undang-Undang dan Perda*,
Jakarta, Raja Grafindo Persada.

**PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun
2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-
Undangan. Lembaran Negara
Republik Indonesia Tahun
2011 Nomor 82.
Tambahan Lembaran Negara
Tambahan Lembaran Negara
Republik Indonesia Nomor
5234.