

MENGGAGAS FORMULASI BADAN REGULASI NASIONAL SEBAGAI SOLUSI REFORMASI REGULASI DI INDONESIA

*(Initiating Formulation of National Regulation Body as Solution
for Regulatory Reform in Indonesia)*

Muhammad Reza Winata

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Sekretariat Jenderal, Mahkamah Konstitusi
Jl. Medan Merdeka Barat No.6, Jakarta Pusat, 10110
e-mail: muhammad.reza@mkri.id

Ibnu Hakam Musais

Biro Hukum, Sekretariat Jenderal, Kementerian Kelautan dan Perikanan
Jl. Medan Merdeka Timur No. 16, Jakarta Pusat, 10041
e-mail: ibnu.hakam@kkp.go.id

Abstrak

Pembentukan Badan Regulasi Nasional (BRN) atau sebelumnya disebut Pusat Legislasi Nasional (PLN) merupakan gagasan yang disampaikan Presiden Joko Widodo sebagai upaya mengatasi problematika peraturan perundang-undangan. Meskipun, Pemerintah telah mengesahkan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur beberapa kewenangan BRN/PLN. Namun, ternyata sampai saat ini BRN/PLN ini belum juga terbentuk, bahkan terjadi stagnansi perkembangan. Permasalahan yang hendak dijawab: Bagaimana problematika dan praktik penyusunan peraturan perundang-undangan saat ini? Bagaimana formulasi Badan Regulasi Nasional yang ideal kedepan mewujudkan reformasi regulasi? Metode penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan agenda reformasi regulasi di Indonesia masih menghadapi berbagai kendala: hiper regulasi, kontradiksi substansi, disharmonisasi kelembagaan negara, serta inkonsistensi proses bisnis. Formulasi ideal BRN/PLN berdasarkan konsep kelembagaan negara yaitu BRN/PLN merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) yang diatur melalui Peraturan Presiden. BRN/PLN berwenang: a. Mewakili Pemerintah dalam pembentukan undang-undang; b. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan; c. Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan, struktur kelembagaan BRN/PLN: a. Berada di bawah Presiden; b. Pimpinan ditunjuk dan bertanggung jawab kepada Presiden. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan dan Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta fungsi harmonisasi peraturan perundang-undangan pada Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet diintegrasikan ke BRN/PLN.

Kata Kunci: badan regulasi nasional, pusat legislasi nasional, reformasi regulasi

Abstract

Establishment of National Regulatory Body (BRN) or previously known as National Legislation Center (PLN) was an idea initiated by President Joko Widodo as solution to regulation-making problems. Although, Government has passed Law No. 15 of 2019 but, until now has not been formed and stagnant progress. Research questions: What are the problems and practices of regulations making in Indonesia? How is the formulation of BRN/PLN based on the concept of state institutions to achieve regulatory reform? Research method is normative juridical with regulatory and conceptual approaches. The results show the regulatory reform faces many obstacles: hyper-regulation, substance contradiction, disharmony of state institutions, and business process inconsistencies. The formulation of BRN/PLN is based on the concept of state institutions: BRN/PLN is Non-Ministry Government Body which stipulated by Presidential Regulation. BRN/PLN authority: a. Representing the Government in the formation of laws; b. Harmonizing in laws and regulations making; c. Monitoring and evaluating the implementation of laws and regulations. The structure of BRN/PLN: a. Under the President; b. The leader appointed and responsible to President. The Directorate General of Legislation and the National Legal Development Agency of Ministry of Law and Human Rights, then the function of harmonization of laws and regulations at the State Secretariat and Cabinet Secretariat are integrated into BRN/PLN.

Keywords: national regulatory body, national legislation center, regulatory reform

A. Pendahuluan

Reformasi hukum merupakan bagian krusial dalam penjabaran konsep Nawacita yang selama ini digagas pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Agenda penting ini diinisiasi dalam kerangka menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, serta menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.¹ Dalam laporan capaian pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, agenda reformasi hukum difokuskan pada upaya pemulihan kepercayaan publik terhadap keadilan dan kepastian hukum melalui beberapa langkah kebijakan, antara lain: 1. Penataan regulasi berkualitas; 2. Pembentukan kelembagaan penegakan hukum profesional; dan 3. Pembangunan budaya hukum kuat.²

Langkah-langkah tersebut diwujudkan dalam beberapa program nyata, antara lain: pelayanan publik, penyelesaian kasus, penataan regulasi, pembentukan manajemen perkara, penguatan sumber daya manusia, penguatan kelembagaan, dan pembangunan budaya hukum. Dalam program penataan regulasi, Presiden Joko Widodo menekankan

agar regulasi harus disederhanakan namun tetap berkualitas.³

Akan tetapi, realitas kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan fakta yang berbeda. Berdasarkan data Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menunjukkan bahwa sepanjang 2000–2015, pemerintah telah menerbitkan 12.471 produk regulasi. Sedangkan, sepanjang rentang 2014 hingga 2018 telah terbit 8.945 regulasi, rinciannya terdiri dari 107 Undang-Undang, 452 Peraturan Pemerintah, 765 Peraturan Presiden, dan 7.621 Peraturan Menteri. Fenomena tingginya jumlah peraturan atau hiper-regulasi itu pada akhirnya menimbulkan potensi tumpang tindih pengaturan, baik secara vertikal maupun horizontal, serta memberi beban yang berat dalam proses harmonisasi peraturan.⁴

Selain permasalahan kuantitas regulasi, kualitas regulasi juga menjadi problematika dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan analisis *Worldwide Governance Indicators* (WGI), kualitas regulasi di Indonesia pada tahun 2019 hanya sebesar 51%.⁵ Pemerintah telah berupaya untuk melakukan penataan regulasi, salah satunya menginisiasi pembentukan kelembagaan baru yang fokus dalam pembentukan peraturan

¹ Kantor Staf Presiden, "Reformasi Hukum Bergulir Sesuai Nawacita", <https://www.ksp.go.id/reformasi-hukum-bergulir-sesuai-nawacita.html> (diakses 20 April 2021).

² The Indonesian Institute, "Reformasi Hukum di Era Jokowi-JK", <https://www.theindonesianinstitute.com/reformasi-hukum-di-era-jokowi-jk/> (diakses 20 April 2021).

³ Republika, "Jokowi Tekankan Tiga Poin Penting dalam Paket Kebijakan Hukum", <https://republika.co.id/berita/oevlqa354/jokowi-tekankan-tiga-poin-penting-dalam-paket-kebijakan-hukum> (diakses 20 April 2021), lihat juga Kompas, "Keluarkan Paket Kebijakan Hukum, Ini yang Disasar Jokowi", <https://nasional.kompas.com/read/2016/10/11/16543581/keluarkan.paket.kebijakan.hukum.ini.yang.disasar.jokowi> (diakses 20 April 2021).

⁴ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), hlm. vii.

⁵ World Bank, "Gov Data 360: Regulatory Quality Indicator", [GovData360.Worldbank.org/indicators](https://www.govdata360.org/indicators), (diakses 30 April 2021).

perundang-undangan yakni Pusat Legislasi Nasional.

Gagasan pembentukan kelembagaan Pusat Legislasi Nasional menjadi diskursus publik ketika Presiden Joko Widodo menyampaikan pandangan tersebut pada debat Capres-Cawapres tahun 2019. Jokowi menyatakan, "Kami akan menggabungkan fungsi-fungsi legislasi, baik yang ada di BPHN, Dirjen Peraturan Perundangan, dan fungsi legislasi yang ada di semua kementerian. Akan kita masukkan ke dalam badan ini yang namanya Pusat Legislasi Nasional, sehingga kontrol akan langsung oleh Presiden."⁶ Pernyataan ini dianggap menjadi pernyataan penting yang menunjukkan arah pembentukan Pusat Legislasi Nasional di Indonesia.

Namun, sampai dengan saat ini kewenangan tersebut masih dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) karena Pusat Legislasi Nasional belum juga terbentuk. Bahkan sampai dengan pertengahan Juni 2021 ini, kabar dan informasi perkembangan pembentukan Pusat Legislasi Nasional seolah meredup karena tertutup isu yang memusatkan perhatian publik dan dianggap krusial yaitu penanganan pandemi Covid-19 maupun tindak lanjut dari UU Cipta Kerja.

Berdasarkan hasil penelusuran Penulis di berbagai literasi hukum, tidak cukup banyak artikel dalam jurnal ilmiah hukum terakreditasi nasional yang mengkaji secara khusus mengenai wacana Badan Regulasi Nasional/Pusat Legislasi Nasional tersebut. Untuk itu, dalam mengkaji perkembangan gagasan ini lebih merujuk berdasarkan respon dan pandangan dari lembaga negara

lain, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil yang mendukung maupun menolak kelembagaan baru ini. Jadi, permasalahan penelitian yang hendak dijawab: Bagaimana problematika dan praktik yang terjadi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan saat ini? Bagaimana formulasi Badan Regulasi Nasional yang ideal ke depan untuk mewujudkan reformasi regulasi?

B. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam tulisan ini untuk menganalisis dan menjawab permasalahan hukum, yaitu penelitian hukum normatif. Pola pendekatan masalah menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan pemerintah. Sedangkan, bahan hukum sekunder bersumber dari buku, jurnal, laporan, dan artikel cetak maupun elektronik berkaitan dengan informasi terkait Badan Regulasi Nasional/Pusat Legislasi Nasional, serta literatur mengenai reformasi regulasi dan konsep kelembagaan negara.

C. Pembahasan

1. Problematika dan Pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

a. Problematika Praktik Hiper Regulasi dalam Peraturan Perundang-undangan

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat

⁶ Kompas.com, "Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional> (diakses 8 April 2021).

(3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kebijakan pemerintah harus berlandaskan atas hukum, bukan atas orang. Oleh sebab itu, keterkaitan organisasi dan struktur negara harus diatur berdasarkan peraturan.

Pelaksanaan pemerintahan itu sendiri pada dasarnya dapat berjalan dengan baik atau buruk, sebagaimana dijelaskan oleh Carolina G. Hernandez, bahwa: *"In general, governance can be good or bad: good when collective goals are served well, the processes of decision making are observed, governors perform their functions and exercise their power properly, and the organization is sustained. It is bad when only the goal of a few, especially the governors are served, prescribed process are breached, power and entitlements are abused, and when the organization's survival is threatened or the organization fragment or dies."*⁷ Dapat disimpulkan, pemerintah itu akan dianggap baik sejalan dengan tujuan yang terpenuhi dengan baik dan memperhatikan tahapan pengambilan keputusan, serta pelaksanaan fungsi dan kekuasaan yang dimiliki sebagaimana mestinya.

Eksistensi pemerintah merupakan konsekuensi logis dari negara hukum yang harus diatur dalam peraturan. Pemerintah melaksanakan setiap kewenangan yang diberikan haruslah berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga birokrasi dalam pemerintahan,

khususnya aparat pemerintah bekerja dan berfungsi berdasarkan pendekatan legalistik.⁸ Di sisi lain, kebutuhan masyarakat yang meningkat sangat pesat, disertai dengan lambatnya aturan-aturan hukum yang mengatur sering kali menyebabkan permasalahan dalam pelaksanaan tugas. Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah semakin besar seiring dengan semakin kompleksnya kehidupan berbangsa dan bernegara.⁹

Namun, tren pembentukan peraturan perundang-undangan kini menemui beragam persoalan sehingga pemerintah harus mengambil berbagai langkah konkrit untuk mengatasinya. Banyaknya regulasi yang saling tumpang tindih justru telah menyebabkan ketidakpastian hukum dan membingungkan bagi masyarakat, bahkan terdapat aturan yang sulit diberlakukan secara operasional.

Penataan regulasi yang masih bermasalah di Indonesia terus diupayakan dalam beberapa tahun terakhir. Muncul beragam kebijakan yang telah dicetuskan oleh pemerintah seperti simplikasi regulasi, deregulasi, pencabutan peraturan daerah bermasalah. Akan tetapi, seluruh regulasi yang berlaku saat ini di Indonesia sampai dengan April 2021 masih berjumlah 39.405 peraturan perundang-undangan.¹⁰ Wicipto Setiadi menyatakan bahwa jumlah regulasi yang sangat banyak itu sangatlah tidak proporsional sehingga menuju pada pengaturan yang berlebihan (*over-regulated*), bahkan sangat berpotensi

⁷ Sadijijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: LaksBangPressIndo, 2008), hlm. 149.

⁸ Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 65.

⁹ Sondang P. Siagian, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 35-41.

¹⁰ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, <https://peraturan.go.id> (diakses 17 April 2021).

duplikasi, disharmoni, tumpang tindih, serta menimbulkan konflik norma.¹¹

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan juga menyatakan regulasi saat ini yang berjumlah sekitar 41.000 menghadapi berbagai masalah seperti saling bertentangan, tidak jelas kegunaan dan manfaatnya, tumpang tindih, bahkan banyak yang *absurd*. Selain itu, diperlukan pula proses monitoring dan evaluasi secara menyeluruh untuk menghindari peraturan-peraturan tersebut tidak bertentangan dengan semangat dan substansi Pancasila, UUD 1945, serta kebijakan nasional.¹²

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN/Bappenas menjelaskan bahwa pemerintah telah menginisiasi proses penyederhanaan peraturan semenjak tahun 2016, telah dilakukan pencabutan 3.143 peraturan seperti Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, serta Peraturan Daerah yang inkonsisten dengan peraturan yang lebih tinggi, menghambat investasi, kesusilaan, dan/ atau kepentingan umum oleh Kementerian Dalam Negeri.¹³ Kementerian ini juga telah mengevaluasi peraturan daerah yang tidak selaras dengan konstitusi, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maupun melanggar prinsip kebhinekaan dan persatuan Indonesia.¹⁴

Kemenkumham juga telah melakukan perbaikan peraturan melalui penataan *database* peraturan perundang-undangan

serta penguatan evaluasi dan pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁵ Kemudian menetapkan beberapa Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham): (1) Permenkumham No. 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Perundang-undangan; (2) Permenkumham No. 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan; dan (3) Permenkumham No. 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi.

Akan tetapi, memang dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menemui berbagai problematika hukum seperti terjadinya obesitas regulasi, kontradiksi norma, ego sektoral kelembagaan negara, serta proses bisnis yang masih belum konsisten. Untuk itu, diperlukan suatu terobosan dalam reformasi regulasi di Indonesia melalui pembentukan kelembagaan khusus yang mengurus pembentukan peraturan di Indonesia, yaitu Badan Regulasi Nasional.

¹¹ Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 7, Nomor 3 (2018): 322-323.

¹² Hukum Online, "Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt587e0fdb06ea8/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii/> (diakses 20 April 2021.)

¹³ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Mengintip Simplifikasi Regulasi di Tahun 2016", <https://pshk.or.id/berita/mengintip-simplifikasi-regulasi-di-tahun-2016/> (diakses 20 April 2021).

¹⁴ Sekretariat Kabinet, "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan", <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/> (diakses 20 April 2021).

¹⁵ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Mengintip Simplifikasi Regulasi, *Loc.cit*.

b. Pengaturan Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah jelas diatur pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 (UU PPPU), yaitu: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f.

Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, Pasal 8 UU PPPU juga mengenali peraturan perundang-undangan lainnya yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan telah dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan turunan tersebut. Untuk itu, penting menganalisis dasar hukum, pemrakarsa, serta pihak-pihak yang terlibat melalui tabel berikut.

Tabel 1. Keterlibatan Kementerian/Lembaga Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Regulasi yang Ada

Jenis Peraturan Perundang-undangan	Dasar Hukum	Pemrakarsa	Pihak yang Terlibat
UUD NRI Tahun 1945	Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945; dan Pasal 7 ayat (1) huruf a UU PPPU	Sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR	-
TAP MPR	Pasal 7 ayat (1) huruf b UU PPPU	- (hanya TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku berdasarkan TAP MPR I/2003)	- (tidak ada, karena tidak dibentuk TAP MPR baru)
UU/Perppu	Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), atau Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945; Pasal 7 ayat (1) huruf c UU PPPU	Presiden (Kementerian teknis pemrakarsa) atau DPR	Pemerintah (Kementerian/ lembaga teknis pemrakarsa dan terkait, serta Kemenkumham dan Baleg
PP	Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 7 ayat (1) huruf d UU PPPU	Kementerian teknis pemrakarsa	Kementerian/ lembaga teknis terkait dan Kemenkumham dalam rangka harmonisasi
Perpres	Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 7 ayat (1) huruf e UU PPPU	Kementerian teknis pemrakarsa	Kementerian/ lembaga teknis terkait dan Kemenkumham dalam rangka harmonisasi
Perda Provinsi	Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 7 ayat (1) huruf f UU PPPU	Gubernur atau DPRD	SKPD terkait dan Balegda, serta Kemenkumham dalam rangka harmonisasi
Perda Kabupaten/Kota	Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 7 ayat (1) huruf g UU PPPU	Bupati/Walikota atau DPRD Kabupaten/Kota	SKPD terkait dan Balegda, serta Kemenkumham dalam rangka harmonisasi
Peraturan Lain Sesuai Pasal 8 ayat (1) UU PPPU	Pasal 17 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 (untuk Kementerian teknis) dan Pasal 8 ayat (1) UU PPPU	Kementerian/ lembaga teknis pemrakarsa	Kementerian/ lembaga teknis terkait dan Kemenkumham dalam rangka harmonisasi

Dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, keterlibatan Kemenkumham dalam rangka harmonisasi menjadi salah satu titik sentral reformasi regulasi untuk meningkatkan kualitas regulasi di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, menyatakan Kemenkumham menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan, administrasi hukum umum, pemasyarakatan, keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia.¹⁶

Selanjutnya, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷ Untuk menjalankan tugas tersebut, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan menyelenggarakan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Permenkumham No. 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana telah diubah dengan Permenkumham No. 30 Tahun 2017.

Dalam perkembangannya saat ini, terdapat lembaga negara lain yang juga bertugas menyesuaikan peraturan yang sedang disusun dengan kebijakan nasional yang telah ditetapkan oleh Presiden yaitu Kementerian Koordinator, Sekretariat Kabinet, Kementerian

Sekretariat Negara, dan bahkan Kantor Staf Presiden. Kebutuhan akan adanya keterlibatan berbagai lembaga ini diakomodasi dalam berbagai ketentuan: *Pertama*, Sekretariat Kabinet berfungsi melakukan pengkajian dan pemberian rekomendasi atas rencana kebijakan kementerian/lembaga dalam bentuk peraturan menteri/kepala lembaga yang perlu mendapatkan persetujuan Presiden.¹⁸ Bahkan, hal ini semakin dikuatkan dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga¹⁹; *Kedua*, Kementerian Sekretariat Negara berfungsi melakukan pemberian dukungan teknis, administrasi, dan analisis dalam penyiapan izin prakarsa dan penyelesaian Rancangan Peraturan Perundang-undangan.²⁰ *Ketiga*, Kementerian Koordinator, misalkan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan berfungsi melakukan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan kementerian/lembaga yang terkait isu di bidang politik, hukum, dan keamanan.²¹ Begitu pula dengan Kementerian Koordinator lainnya yang memiliki fungsi serupa sesuai dengan bidang teknis di bawah kewenangan koordinasinya.

Terdapat catatan yang perlu dipertimbangkan pada tahap mana keterlibatan tersebut, yakni sejak awal penyusunan atau setelah dilakukannya

¹⁶ Pasal 3 huruf a Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

¹⁷ Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

¹⁸ Pasal 3 huruf d Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2020 tentang Sekretariat Kabinet.

¹⁹ Pasal 7 dan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga.

²⁰ Pasal 3 huruf d Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2020 tentang Kementerian Sekretariat Negara.

²¹ Pasal 3 huruf a Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

harmonisasi oleh Kemenkumham. Hal ini memang belum diatur secara eksplisit dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, menjadi penting adanya suatu kejelasan proses bisnis pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia agar tercapai suatu efektivitas dan efisiensi pembentukan peraturan perundang-undangan dengan tetap menjaga kualitas materi muatan yang diatur, yakni dengan akselerasi pembentukan Badan Regulasi Nasional/Pusat Legislasi Nasional.

2. Gagasan dan Formulasi Pembentukan Pusat Legislasi Nasional

a. Perkembangan Gagasan Pusat Legislasi Nasional

Wacana pembentukan kelembagaan seperti Badan Regulasi Nasional/Pusat Legislasi Nasional sudah mulai dibicarakan sejak tahun 2018 dalam beberapa forum diskusi ilmiah. Deputi Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Sekretariat Kabinet, mengusulkan suatu lembaga yang khusus di bidang legislasi dengan tugas dan fungsi dari awal hingga akhir pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, perumusan, harmonisasi, sosialisasi, sampai dengan revisi.²²

Dewan Perwakilan Rakyat memberikan respon yang positif terhadap gagasan tersebut,

Ketua DPR, Bambang Soesatyo menyampaikan gagasan ini merupakan ikhtiar dari pemerintah dalam memperbaiki kelembagaan pembentuk peraturan perundang-undangan, lembaga ini akan fokus mengurus permasalahan peraturan kedepannya.²³

Pada kesempatan lain, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) menilai gagasan Badan Regulasi Nasional ini memiliki urgensi dalam agenda reformasi regulasi di Indonesia karena menjadi solusi pemerintah pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya terkait permasalahan tumpang tindih peraturan, sekaligus menyelesaikan ego sektoral di antara lembaga negara yang menyebabkan koneksi pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lancar.²⁴

Pandangan selaras disampaikan Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), bahwa lembaga ini sangat penting agar menjadi jembatan antara lembaga negara. Di samping itu, badan ini dapat menjadi wadah untuk menampung aspirasi publik secara lebih luas sebelum suatu rancangan peraturan perundang-undangan dilanjutkan ke tahap selanjutnya. Untuk itu, sumber daya manusia lembaga ini haruslah orang-orang yang dapat menjadi jembatan antara lembaga negara.²⁵

Semenjak menjadi perbincangan akademik mulai tahun 2018, belum ditemukan secara konkrit arah kebijakan pembentukan

²² Hukumonline, "Perlu Lembaga Tunggal Menata Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bd4474e732c3/perlu-lembaga-tunggal-untuk-menata-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> (diakses 14 April 2021).

²³ *Ibid.*

²⁴ Kompas.com, "Badan Legislasi Pemerintah Dinilai Bisa Selesaikan Manajemen Pembentukan RUU", <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/08/15383881/badan-legislasi-pemerintah-dinilai-bisa-selesaikan-lemahnya-manajemen> (diakses 13 April 2021).

²⁵ Kompas.com, "Keberadaan Badan Legislasi Pemerintah Dinilai Bisa Akomodasi Suara Rakyat", <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/08/14450531/keberadaan-badan-legislasi-pemerintah-dinilai-bisa-akomodasi-suara-rakyat> (diakses 8 April 2021).

kelembagaan ini dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Namun, justru akhirnya gagasan Pusat Legislasi Nasional secara tegas disampaikan oleh Presiden Joko Widodo sebagai bagian program reformasi regulasi di Indonesia dalam debat Capres-Cawapres tahun 2019, Pernyataan ini memicu beragam respons masyarakat terkait urgensi pembentukan lembaga ini.

Akademisi yang termasuk menyetujui usulan mengenai keberadaan lembaga ini adalah Mahfud MD, beliau menyatakan usulan ini merupakan terobosan baru untuk membenahi aturan dan mencegah terjadinya kontradiksi antara peraturan pemerintah pusat dan daerah, sehingga lembaga baru ini akan tepat untuk menjadi suatu wadah atau media untuk sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia.²⁶

Organisasi masyarakat sipil lainnya juga memberikan reaksi mendukung terhadap kebijakan ini, Setara Institute, menilai rencana pembentukan lembaga ini merupakan peluang terbaik melakukan perbaikan regulasi khususnya terhadap produk hukum yang diskriminatif.²⁷ Respon serupa juga disampaikan oleh Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), menyatakan lembaga ini sangat penting untuk dapat mengatasi ego sektoral antara lembaga atau kementerian, sehingga ke depannya lembaga ini harus mempunyai kewenangan eksekusi yang kuat agar memiliki

power melakukan harmonisasi regulasi secara efektif.²⁸

Namun, ternyata juga ditemukan juga beberapa akademisi yang memberikan kritikan terhadap gagasan pembentukan Pusat Legislasi Nasional ini. Pakar Hukum Tata Negara, Margarito Kamis menilai pembentukan lembaga ini tidak perlu dilakukan karena saat ini masih ada Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang efektif bekerja di bawah Kemenkumham, sehingga dibandingkan membentuk lembaga baru yang berupa Pusat Legislasi Nasional lebih baik rencana dari fungsi lembaga baru ini diberikan kepada BPHN. Selain membuang tenaga dan anggaran, Margarito skeptis pembentukan lembaga baru belum tentu bisa mengatasi tumpang tindih persoalan hukum dan kewenangan antar lembaga pemerintah.²⁹

Meskipun masih terdapat pro dan kontra di masyarakat merespon gagasan pembentukan Pusat Legislasi Nasional, tapi akhirnya pada tanggal 4 Oktober 2019, Presiden Joko Widodo mengundangkan peraturan yang bersubstansikan kewenangan dan fungsi dari kelembagaan Pusat Legislasi Nasional dalam UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Meskipun begitu, dalam undang-undang ini belum secara tegas menggunakan istilah Pusat Legislasi Nasional sebagai nama resmi dari lembaga baru yang mengurus pembentukan

²⁶ Detik.com, "Mahfud MD Dukung Ide Jokowi Soal Badan Legislasi Nasional", <https://news.detik.com/berita/mahfud-md-dukung-ide-jokowi-soal-badan-legislasi-nasional> (diakses 8 April 2021).

²⁷ Media Transparency, "Setara Institute Dukung Pembentukan Pusat Legislasi Nasional", <https://www.mediatransparency.com/setara-institute-dukung-pembentukan-pusat-legislasi-nasional-oleh-presiden-jokowi/> (diakses 8 April 2021).

²⁸ Beritasatu.com, "KPPOD Sepakat dengan Ide Pusat Legislasi Nasional", <https://www.beritasatu.com/nasional/533748/kppod-sepakat-dengan-ide-pusat-legislasi-nasional> (diakses 8 April 2021).

²⁹ Republika, "Pakar: Tak Perlu ada Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.republika.co.id/berita/q04wl6428/pakar-tak-perlu-ada-pusat-legislasi-nasional> (diakses 8 April 2021).

peraturan perundang-undangan di Indonesia ini.

Berdasarkan undang-undang tersebut, Pusat Legislasi Nasional didesain untuk memiliki kewenangan dan fungsi (1) Mewakili pemerintah menyusun Prolegnas di DPR; (2) Mewakili pemerintah mengajukan RUU di DPR di luar Prolegnas; (3) Merancang penyusunan RUU dari Presiden; (4) Mengharmonisasikan RUU dari Presiden; (5) Mewakili Presiden mengkoordinasikan pembahasan RUU di DPR; 6. Merancang Peraturan Pemerintah; (7) Mengharmonisasikan Rancangan Peraturan Pemerintah; (8) Mengharmonisasikan Rancangan Peraturan Presiden; (9) Mengharmonisasikan, Rancangan Perda Provinsi; (10) Menerjemahkan peraturan perundangan ke bahasa asing; (11) Memantau dan meninjau pelaksanaan UU mewakili pemerintah.³⁰

Setelah undang-undang tersebut dikeluarkan, Kepala Biro Humas Kemenkumham, mengatakan, saat ini Kemenkumham masih menunggu arahan Presiden terkait pembentukan Pusat Legislasi Nasional, sehingga Kemenkumham juga belum mengetahui jika nanti Pusat Legislasi Nasional terbentuk, akan bagaimana posisi dan relasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan BPHN di Kemenkumham.³¹

Perkembangan terakhir pembentukan Pusat Legislasi Nasional dapat merujuk pernyataan Menteri Sekretaris Negara, memastikan Presiden akan membentuk

lembaga ini dengan menggabungkan beberapa unit, agar tercapai tujuan menjaga konsistensi juga penyederhanaan regulasi.³² Sejak inilah, mulai muncul peristilahan baru Badan Regulasi Nasional menggantikan sebelumnya disebut Pusat Legislasi Nasional.

Namun, ternyata realitasnya sampai tahun 2021 ini, Badan Regulasi Nasional/ Pusat Legislasi Nasional belum juga terbentuk secara kelembagaan. Belum ditemukan dasar peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut turunan dari UU No. 15 Tahun 2019, maupun kebijakan dan pernyataan pemerintah yang menunjukkan desain yang jelas terkait struktur, fungsi, dan relasi dari kelembagaan Pusat Legislasi Nasional. Untuk itu, dapat dikatakan bahwa saat ini telah terjadi stagnansi perkembangan untuk merealisasikan gagasan Badan Regulasi Nasional/Pusat Legislasi Nasional sebagai upaya mewujudkan reformasi regulasi di Indonesia.

b. Formulasi Ideal Badan Regulasi Nasional Berdasarkan Konsepsi Kelembagaan Negara untuk Mewujudkan Reformasi Regulasi

Stagnansi perkembangan dari pembentukan Badan Regulasi Nasional dapat mengindikasikan bahwa Pemerintah masih berusaha mencari formulasi yang tepat bagi kelembagaan ini. Untuk itu, bagian ini akan menganalisis dan merekomendasikan formulasi Badan Regulasi Nasional

³⁰ Detiknews, "UU P3 Diteken Jokowi, Ini Tugas Kementerian Regulasi", <https://news.detik.com/berita/d-4742230/uu-p3-diteken-jokowi-ini-tugas-kementerian-regulasi> (diakses 8 April 2021).

³¹ Kontan, "Kemenkumham Tunggu Petunjuk Jokowi Soal Pembentukan Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kontan.co.id/news/kemenkumham-tunggu-petunjuk-jokowi-soal-pembentukan-pusat-legislasi-nasional> (diakses 8 April 2021).

³² Tempo.co, "Mensesneg Pastikan Jokowi Bentuk Badan Legislasi Nasional", 13 November 2019, <https://nasional.tempo.co/read/1271741/mensesneg-pastikan-jokowi-bentuk-badan-legislasi-nasional/full&view=ok> (diakses 13 April 2021).

berdasarkan berbagai konsep dan doktrin mengenai kelembagaan negara agar dapat menemukan formulasi kelembagaan yang tepat.

Konsep kelembagaan negara dapat dipahami dengan terlebih dahulu mengetahui makna lembaga negara. Secara bahasa, lembaga negara juga disebut sebagai badan negara atau organ negara. Kata dasar dari lembaga negara adalah lembaga, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata 'lembaga' diartikan sebagai: (i) bentuk, rupa, wujud; (ii) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha.³³ Sedangkan merujuk pada Kamus Hukum *Black's Law Dictionary*, lembaga negara disebut sebagai 'state agency' yakni "An executive or regulatory body of a state. State agencies include state offices, departments, divisions, bureaus, boards, and commissions. Also termed state body."³⁴ Definisi istilah lembaga negara tersebut memiliki makna yang beragam, tapi secara esensi merupakan suatu organisasi negara yang melaksanakan suatu kewenangan, fungsi, atau tugas tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, definisi istilah lembaga negara sendiri hampir tidak dapat ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.³⁵ Tapi, cabang kekuasaan dalam suatu negara membutuhkan lembaga negara sebagai pelaksana dari setiap cabang kekuasaan, sehingga dibutuhkanlah berbagai lembaga negara dalam melaksanakan kewenangan

dan fungsi masing-masing cabang kekuasaan, ketika suatu negara tidak memiliki organ-organ atau perlengkapan negara, maka akan kehilangan suatu sifat alami dari unsur-unsur negara tersebut.³⁶

Lembaga negara dapat dikatakan merupakan institusi yang dibentuk berdasarkan hukum untuk menjalankan fungsi-fungsi negara, baik fungsi klasik maupun fungsi secara aktual. Lembaga negara merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara. Pembentukan lembaga negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan dan sistem penyelenggaraan negara yang di dalamnya mencakup mengenai kewenangan dan hubungan antara lembaga negara.³⁷

Berdasarkan klasifikasinya, menurut Jimly Asshidiqie lembaga negara dapat dibagi menjadi: *Pertama*, dalam arti yang paling luas, mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; *Kedua*, dalam arti luas tetapi lebih sempit, mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying*; *Ketiga* dalam arti yang lebih sempit, organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam pemerintahan; *Keempat*, dalam pengertian lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah; *Kelima*, lembaga-lembaga negara yang berada di

³³ KBBI Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/lembaga>.

³⁴ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (Thomson Reuters: Minnesota, 2009), hlm. 72.

³⁵ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara* (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2015), hlm. 2.

³⁶ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara* (Malang: Setara Pers, 2010), hlm. 25.

³⁷ Made Nurmawati dkk, *Hukum Kelembagaan Negara* (Denpasar: Universitas Udayana, 2017), hlm. 9.

tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945.³⁸

Sedangkan menurut Saldi Isra, klasifikasi lembaga negara dapat dibedakan berdasarkan tiga hal yakni: *Pertama*, berdasarkan landasan hukum pembentukan: a. berdasarkan UUD; b. berdasarkan UU; c. berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah UU; d. berdasarkan peraturan daerah; *Kedua*, berdasarkan fungsi: a. fungsi pembentukan hukum; b. fungsi penegakan hukum; c. fungsi campuran; *Ketiga*, berdasarkan kedudukan: a. lembaga negara utama (*primary constitutional organs*) dan lembaga negara pendukung (*auxiliary state organs*).³⁹

Kategorisasi kelembagaan negara di tingkat pusat, Jimly Asshidiqie menjelaskan dapat dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu: 1) Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden; 2) Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden; 3) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden; 4) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan

Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.⁴⁰

Perkembangan kategori kelembagaan negara, menurut Zainal Arifin Mochtar mengalami modifikasi dan semakin beragam seiring dengan kehidupan bernegara yang semakin kompleks, dinamika interaksi negara dengan masyarakat, serta kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang. Hal ini berakibat pada pergeseran peran negara, sehingga memunculkan kategorisasi desain lembaga negara yang semakin berkembang dan berbeda. Bentuk lembaga ini mengalami variasi seiring dengan kebutuhan tertentu suatu negara, sehingga diciptakanlah beberapa lembaga atau komisi negara sebagai penunjang organ utama (*state auxiliary agencies*).⁴¹

Lembaga negara yang muncul di luar ketentuan UUD lahir dan respon dari suatu kebutuhan penyelenggaraan fungsi negara, dapat pula dikategorikan dalam kelompok lembaga *state auxiliary bodies* atau organ negara. Di Indonesia, organ negara tambahan ini berarti lembaga negara non-departemen atau yang sekarang disebut dengan lembaga negara non-kementerian serta lembaga non-struktural.⁴²

Lembaga negara bantu, menurut Zainal Arifin Mochtar dikenal dengan konsep lembaga negara independen dengan delapan karakteristik.⁴³ Jika dianalisis berdasarkan formulasi kelembagaan Badan Regulasi

³⁸ Jimly Assdihidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 40-41.

³⁹ Saldi Isra, *Lembaga Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2020), hlm. 10-11.

⁴⁰ Jimly Assdihidiqie, *Op. cit.*, hlm. 49.

⁴¹ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen* (Rajawali Press: Jakarta, 2016), hlm. 31-32.

⁴² Komisi Informasi Pusat, *Kajian Kelembagaan* (Jakarta: Komisi Informasi Pusat, 2015), hlm. 22.

⁴³ Karakteristik Lembaga Negara Independen: (1) Tidak merupakan bagian dari cabang kekuasaan yang ada; (2) Proses pemilihannya bukan penunjukan; (3) Proses pemilihan dan pemberhentian berdasarkan aturan

Nasional sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, sesungguhnya menunjukkan bahwa Badan Regulasi Nasional tidak termasuk jenis lembaga negara independen versi Zainal Arifin Mochtas ini karena setidaknya tiga alasan: (1) Struktur kelembagaan masih merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif; (2) Proses pemilihan pimpinan Badan Regulasi Nasional bersifat penunjukan, bukan melalui proses seleksi terbuka; (3) Dasar hukum pembentukannya kemungkinan kuat cukup melalui Peraturan Presiden. Untuk itu, lebih tepat jika mengklasifikasikan bahwa Badan Regulasi Nasional merupakan lembaga negara termasuk jenis Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK).⁴⁴

Patut diakui dalam praktik penataan kelembagaan negara di Indonesia saat ini, belum memiliki konsep baku dan aturan yang tegas membedakan antara kewenangan dan struktur antara kementerian dengan lembaga pemerintah non-kementerian. Begitu juga kapan suatu kementerian berubah menjadi badan/pusat⁴⁵, begitu juga sebaliknya badan/

pusat berubah menjadi kementerian.⁴⁶ Akan tetapi, persamaannya adalah semua kelembagaan ini berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Jadi, ketika Badan Regulasi Nasional/Pusat Legislasi Nasional tidak menggunakan peristilahan Kementerian, maka dapat dipastikan bentuk kelembagaannya adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK).

Praktik kelembagaan seperti Badan Regulasi Nasional tersebut juga dapat ditemukan di negara lain, antara lain: (1) *Ministry of Legislation* (Moleg) di Korea Selatan; (2) *Office of Management and Budget* (OMB) di Amerika Serikat; (3) *Office of Best Practice Regulation* (OBRP) di Australia; (4) *Better Regulation Executive* (BRE) di Inggris; (5) *Cabinet Legislation Bureau* di Jepang; (6) *Presidency of Council of Ministers* di Italia; dan (7) *Regulatory Control Council* di Jerman.⁴⁷

Namun, Susi Dwi Harijanti menyatakan ketika Indonesia berkeinginan mengadopsi kelembagaan tunggal dalam membentuk peraturan perundang-undangan seperti

yang mendasarinya; (4) Proses deliberasi sangat kuat, sehingga kinerjanya didekatkan dengan rakyat; (5) Kepemimpinan bersifat kolejal dan kolektif; (6) Bukan lembaga negara utama, tapi keberadaannya tetap penting; (7) Kewenangan devolutif atau *self regulated*; (8) legitimasi aturan berdasarkan konstitusi dan/atau undang-undang. *Ibid.* hlm. 64.

⁴⁴ Saat ini terdapat setidaknya 28 Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK), antara lain: (1) Arsip Nasional Republik Indonesia; (2) Badan Intelijen Negara; (3) Badan Kepegawaian Negara; (4) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional; (5) Badan Koordinasi Penanaman Modal; (6) Badan Informasi Geospasial; (7) Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika; (8) Badan Narkotik Nasional; (9) Badan Nasional Penanggulangan Bencana; (10) Badan Nasional Penanggulangan Terorisme; (11) Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia; (12) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan; (13) Badan Pengawas Tenaga Nuklir; (14) Badan Pengawasan Obat dan Makanan; (15) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi; (16) Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; (17) Badan Pertahanan Nasional; (18) Badan Pusat Statistik; (19) Badan SAR Nasional; (20) Badan Standarisasi Nasional; (21) Badan Tenaga Nuklir Nasional; (22) Lembaga Administrasi Nasional; (23) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia; (24) Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; (25) Lembaga Ketahanan Nasional; (26) Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional; (27) Lembaga Sandi Negara; (28) Perpustakaan Nasional Republik Indonesia.

⁴⁵ Seperti Kementerian Riset dan Teknologi yang dihapuskan, kemudian dibentuk Badan Riset dan Inovasi Nasional.

⁴⁶ Seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal menjadi Kementerian Investasi.

⁴⁷ Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, "Urgensi Badan Regulasi Nasional", (Jakarta, 2020), hlm. 13.

di Amerika Serikat ataupun Korea Selatan haruslah memperhatikan aspek penting seperti kesesuaian sistem hukum dan kondisi negara tersebut dengan Indonesia karena pembentukan lembaga seperti ini belum tentu baik dan bahkan bisa hanya pemborosan anggaran, ketika diterapkan tidak didukung dengan variabel lainnya seperti infrastruktur, sumber daya manusia, dan relasi dengan lembaga negara lain.⁴⁸

Terkait dengan desain Badan Regulasi Nasional, menurut Pusat Studi Kebijakan Hukum (PSHK) Indonesia, gagasan pembentukan lembaga tunggal di bidang legislasi tersendiri dan berada langsung di bawah Presiden penting untuk melakukan reformasi regulasi secara keseluruhan.⁴⁹ Sepemikiran dengan itu, Sinergi Masyarakat untuk Demokrasi Indonesia (Sigma), memberikan catatan: (1) Nama lembaga diganti jangan Legislasi Nasional karena akronimnya PLN; (2) Tinjauan hukum tata negara menunjukkan lembaga ini merupakan bagian dari pemerintah; (3) Fungsi lembaga ini haruslah dapat menyelaraskan berbagai peraturan perundang-undangan.⁵⁰

Dalam agenda reformasi regulasi, sangat penting melakukan penataan lembaga negara melalui ketentuan peraturan perundang-undangan agar tetap saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), serta mencegah penyalahgunaan

kekuasaan.⁵¹ Seiring berjalannya waktu, juga terus mengalami perkembangan dalam suatu negara, dibutuhkan suatu penataan lembaga negara melalui ketentuan peraturan perundang undangan agar setiap lembaga negara dapat menjalankan wewenang sesuai dengan kedudukan masing-masing.⁵² Untuk itu, pembentukan lembaga negara baru haruslah dapat dirumuskan formulasi pembentukan lembaga baru tersebut berdasarkan fungsi dan strukturnya secara proporsional dan tepat.

Untuk menemukan formulasi kelembagaan Badan Regulasi Nasional yang tepat, maka selanjutnya akan dianalisis karakteristik dari lembaga negara yang saat ini sudah ada tapi memiliki irisan kewenangan dengan Badan Regulasi Nasional.

Berdasarkan informasi yang disajikan dalam tabel menunjukkan kelembagaan Badan Regulasi Nasional secara kedudukan, fungsi, dan kewenangan identik dengan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan dan BPHN. Meskipun seluruh kewenangan dan fungsi lembaga baru ini telah diakomodir oleh struktur kelembagaan yang saat ini sudah ada, terdapat karakter yang membedakan seperti level pimpinan lembaga dari Dirjen Eselon I menjadi setingkat Menteri, serta secara bentuk kelembagaan sekedar memisahkan Ditjen PP dan BPHN menjadi satu Pusat/Badan tersendiri. Untuk Badan

⁴⁸ Hukumonline, "Urgensi Pembentukan Lembaga legislasi Pemerintah Dipertanyakan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bd4474e732c3/perlu-lembaga-tunggal-untuk-menata-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> (diakses 14 April 2021).

⁴⁹ Hukumonline, "Perlu Lembaga Tunggal Menata Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bd4474e732c3/perlu-lembaga-tunggal-untuk-menata-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> (diakses 14 April 2021).

⁵⁰ JPNN.com, "Presiden Perlu Pikir Ulang Pembentukan Badan Legislasi Nasional", <https://www.jpnn.com/news/presiden-perlu-pikir-ulang-pembentukan-badan-legislasi-nasional?page=2> (diakses 8 April 2021).

⁵¹ Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara* (Refika: Bandung, 2020), hlm. 13-15.

⁵² Zaki Ulya *Hukum Kelembagaan Negara* (Jakarta: Universitas Samudra, 2017), hlm. 16.

Tabel 2. Komparasi Kelembagaan Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan

	Dirjen Peraturan Perundang-Undangan	Badan Pembinaan Hukum Nasional	Badan Regulasi Nasional
Dasar Hukum	<ul style="list-style-type: none"> Perpres No. 44 tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Permenkumham No. 29 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja 	<ul style="list-style-type: none"> Perpres No. 44 tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Permenkumham No. 29 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja 	Belum Diatur (Kemungkinan akan diatur juga dalam Peraturan Presiden sebagaimana LPNK lainnya)
Kedudukan	Bagian dari lembaga negara utama	Bagian dari lembaga negara utama	Bagian dari lembaga negara utama
Bentuk Kelembagaan	Kedirjenan dalam Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	Badan dalam Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	Badan / Pusat (Lembaga Pemerintah Non-Kementerian)
Pimpinan	Dirjen (Eselon I)	Kepala (Eselon I)	Setingkat Menteri
Pemilihan Pimpinan	Penunjukan Langsung Presiden	Penunjukan Langsung Presiden	Penunjukan Langsung Presiden
Atasan Langsung / Bertanggung Jawab Kepada	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Presiden
Fungsi atau Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> Merumuskan Rancangan Undang-Undang Mengharmonisasi Peraturan Perundang-undangan 	<ul style="list-style-type: none"> Merumuskan Naskah Akademik Undang-Undang Mengevaluasi Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan 	<ul style="list-style-type: none"> Merumuskan Rancangan Undang-Undang dan Naskah Akademik Undang-Undang Mengharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Mengevaluasi Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan
Relasi dengan Lembaga Negara Lain	Mewakili Pemerintah dalam Pembentukan dan Pengujian UU	Membantu Dirjen PP dalam Pembentukan UU	<ul style="list-style-type: none"> Mewakili Pemerintah dalam Pembentukan dan Pengujian UU Mengharmonisasi Pembentukan Peraturan perundang-undangan Mengevaluasi Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Regulasi Nasional dibentuk, maka harus terjadi perpindahan kewenangan, struktur, dan sumber daya manusia dari Ditjen PP dan BPHN Kemenkumham kepada Badan Regulasi Nasional.

Untuk itu, ketika Pemerintah tetap berkomitmen membentuk badan tersendiri

yang fokus menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, maka otomatis struktur di kementerian yang memiliki fungsi yang sama dengan Badan Regulasi Nasional seperti Ditjen PP dan BPHN di Kemenkumham; serta kewenangan

yang berkaitan dengan peninjauan atau penyelarasan regulasi di Kementerian Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet harus diintegrasikan dengan kewenangan Badan Regulasi Nasional. Sedangkan, relasi dengan Kementerian Koordinator dan Kantor Staf Presiden tetap dapat mengawal pembentukan peraturan perundang-undangan agar tetap sejalan dengan kebijakan Presiden.

Sedangkan, pendapat yang menyatakan bahwa Biro Hukum dari masing-masing kementerian atau lembaga ditarik dan menjadi bagian dari Badan Regulasi Nasional,⁵³ Penulis tidak sepakat dengan argumentasi ini dikarenakan Biro Hukum di setiap kementerian dan lembaga sesungguhnya berfungsi sebagai penyambung yang menjembatani (*bridging*) arah kebijakan sektoral masing-masing kementerian dengan lembaga dengan Badan Regulasi Nasional.

Berdasarkan seluruh informasi dan konsep kelembagaan di atas, maka ditemukan beberapa esensi gagasan sebagai formulasi pembentukan kelembagaan Badan Regulasi Nasional, yakni: (1) Kelembagaan: Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) setara Kementerian; (2) Pengaturan: Peraturan Presiden; (3) Kewenangan inti: a. Mewakili Pemerintah dalam pembentukan undang-undang; b. Mengharmonisasi Peraturan Perundang-undangan; c. Memantau Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan; (4) Struktur: a. Bagian dari eksekutif dan berada di bawah Presiden; b. Kepala Badan ditunjuk oleh Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tentunya, desain kelembagaan ini akan sangat mungkin terjadi perubahan dikarenakan belum terdapat

aturan hukum yang pasti merumuskan formulasi final dari kelembagaan Badan Regulasi Nasional.

Formulasi di atas menunjukkan, urgensi eksistensi Badan Regulasi Nasional sebagai elemen yang krusial dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia pada tahapan pembentukan, pelaksanaan, maupun evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan, serta menjaga marwah kebijakan nasional agar senantiasa selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya. Diharapkan nantinya pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui proses bisnis yang dimulai dengan adanya suatu penelitian atau kajian terpadu untuk menentukan kebijakan yang tepat. Kemudian, keterlibatan masyarakat, terutama untuk pihak yang akan terdampak regulasi sangat penting diperhatikan ke depannya, sehingga aspirasi masyarakat secara lebih masif lebih dapat tersampaikan.

D. Penutup

Agenda reformasi regulasi di Indonesia menghadapi kendala dikarenakan penataan regulasi dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih menemui berbagai problematika hukum seperti: hiper regulasi, kontradiksi substansi, disharmonisasi kelembagaan negara yang terlibat, serta proses bisnis pembentukan yang perlu diperjelas dan dipertegas. Agar pembentukan peraturan perundang-undangan di menjadi efektif dan efisien, maka salah satu upaya untuk melakukan itu adalah dengan akselerasi pembentukan Badan Regulasi Nasional.

⁵³ Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, *Op. cit.*, hlm. 13.

Dalam realisasinya, terjadi stagnansi perkembangan dalam pembentukan kelembagaan Badan Regulasi Nasional di Indonesia. Dibutuhkan design formulasi kelembagaan berdasarkan konsep kelembagaan negara, antara lain: (1) Kelembagaan: Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) setara Kementerian; (2) Pengaturan: Peraturan Presiden; (3) Kewenangan inti: a. Mewakili Pemerintah dalam pembentukan undang-undang; b. Mengharmonisasi Peraturan Perundang-undangan; c. Memantau Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan; (4) Struktur: a. Bagian dari eksekutif dan berada di bawah Presiden; b. Kepala Badan ditunjuk oleh Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pembentukan lembaga ini akan mengintegrasikan struktur Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan dan Badan Pembinaan Hukum Nasional dibawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjadi badan tersendiri, serta dilengkapi fungsi harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet saat ini.

Pembentukan Badan Regulasi Nasional ini ke depan, Pemerintah perlu segera mempublikasikan kajian komprehensif mengenai desain kelembagaan ini berdasarkan kewenangan, fungsi, sumber daya manusia, struktur organisasi, infrastruktur, anggaran, dan hubungan dengan lembaga lain. Kajian versi Pemerintah ini sangat penting mendapatkan saran dari para akademisi dan pihak terkait formulasi kelembagaan Badan Regulasi Nasional dapat dirumuskan secara presisi dan proporsional.

Daftar Pustaka

Buku

- Assdihidique, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006).
- Assdihidique, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006).
- Garner, Bryan A., *Black's Law Dictionary* (Thomson Reuters: Minnesota, 2009).
- Hakim, Lukman, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia* (Malang: Setara Pers, 2010).
- Huda, Nurul, *Hukum Lembaga Negara* (Bandung: Refika, 2020).
- Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara* (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2015)
- Isra, Saldi, *Lembaga Negara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2020).
- Komisi Informasi Pusat, *Kajian Kelembagaan* (Jakarta: Komisi Informasi Pusat, 2015).
- Mochtar, Zainal Arifin, *Lembaga Negara Independen* (Jakarta: Rajawali Press, 2016).
- Nurmawati, Made, dkk, *Hukum Kelembagaan Negara* (Denpasar: Universitas Udayana, 2017).
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019).
- Sadrijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: LaksBangPressIndo, 2008).
- Siagian, Sondang P., *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994).
- Sinambela, Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006).
- Ulya, Zaki, *Hukum Kelembagaan Negara* (Jakarta: Universitas Samudra, 2017).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Agustiwi, Asri, "Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia", *Jurnal Rechstaat* Vol. 8 No. 1 (2014).
- Daim, Nuriyanto Ahmad, "Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-

- Undang Dasar 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No.1, (2019).
- Gaffar, Janedjri M., "Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945", Makalah, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, (2008).
- Maolana, Mohamad Iksan, "Regulation Simplification and Implementation of Regulatory Reform Agenda", *BAPPENAS Working Papers* Vol. 1 No. 1 (2018).
- Muhtadi, "Lembaga Negara: Makna, Kedudukan dan Relasi", *Jurnal Fiat Justitia*, Vol. 7 No. 3, (2013).
- Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, "Urgensi Badan Regulasi Nasional", Jakarta, (2020).
- Setiadi, Wicipto, "Simplifikasi Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha", *Jurnal Rechtsvinding* Vol. 7 No. 3 (2018).
- Triningsih, Anna dan Nuzul Qur'aini Mardiyah, "Interpretasi Lembaga Negara dan Sengketa Lembaga Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara", *Jurnal Konstitusi* Vol. 14 No. 4 (2017).
- Internet**
- Beritasatu.com, "Begini Penjelasan Pakar Soal Pusat Legislasi Nasional", <https://www.beritasatu.com/nasional/583219/begini-penjelasan-pakar-soal-pusat-legislasi-nasional> (diakses 11 April 2021).
- Detik.com, "Mahfud MD Dukung Ide Jokowi Soal Badan Lagislasi Nasional", <https://news.detik.com/berita/d-4389801/mahfud-md-dukung-ide-jokowi-soal-badan-legislasi-nasional> (diakses 8 April 2021).
- Hukumonline, "Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt587e0fdb06ea8/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii/> (diakses 20 April 2021).
- Hukumonline, "Urgensi Pembentukan Lembaga legislasi Pemerintah Dipertanyakan", <https://www.hukumonline.com/berita/perlu-lembaga-tunggal-untuk-menata-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> (diakses 14 April 2021).
- Hukumonline, "Perlu Lembaga Tunggal Menata Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", <https://www.hukumonline.com/berita/perlu-lembaga-tunggal-untuk-menata-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> (diakses 14 April 2021).
- Hukumonline, "Urgensi Pembentukan Lembaga legislasi Pemerintah Dipertanyakan", <https://www.hukumonline.com/berita/perlu-lembaga-tunggal-untuk-menata-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> (diakses 14 April 2021).
- Hukumonline, "Perlu Lembaga Tunggal Menata Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", <https://www.hukumonline.com/berita/perlu-lembaga-tunggal-untuk-menata-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> (diakses 14 April 2021).
- Kantor Staf Presiden, "Kepastian Hukum untuk Mewujudkan Negara Hadir", <https://www.ksp.go.id/reformasi-hukum-bergulir-sesuai-nawacita.html> (diakses 20 April 2021).
- Kompas, "Keluarkan Paket Kebijakan Hukum, Ini yang Disasar Jokowi", <https://nasional.kompas.com/read/2016/10/11/16543581/keluarkan.paket.kebijakan.hukum.ini.yang-disasar.jokowi> (diakses 20 April 2021).
- Kompas.com, "Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional> (diakses 8 April 2021).
- Kompas.com, "Badan Legislasi Pemerintah Dinilai Bisa Selesaikan Manajemen Pembentukan RUU", <https://nasional.kompas.com/badan-legislasi-bisa-selesaikan-lemahnya-manajemen> (diakses 13 April 2021).
- Kompas.com "Keberadaan Badan Legislasi Pemerintah Dinilai Bisa Akomodasi Suara Rakyat", <https://nasional.kompas.com/keberadaan-badan-legislasi-pemerintah-dinilai-bisa-akomodasi-suara-rakyat> (diakses 8 April 2021).
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Mengintip Simplifikasi Regulasi di Tahun 2016", <https://pshk.or.id/berita/mengintip-simplifikasi-regulasi-di-tahun-2016/> (diakses 20 April 2021).
- Sekretariat Kabinet, "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan", <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/> (diakses 20 April 2021).
- Tempo, "Pemerintah Terbitkan Aturan Turunan UU Cipta Kerja, Berikut Daftarnya",

<https://nasional.tempo.co/read/1435018/pemerintah-terbitkan-aturan-turunan-uu-cipta-kerja-berikut-daftarnya> (diakses 10 April 2021).

Tempo.co, "Mensesneg Pastikan Jokowi Bentuk Badan Legislasi Nasional", <https://nasional.tempo.co/read/1271741/mensesneg-pastikan-jokowi-bentuk-badan-legislasi-nasional/full&view=ok> (diakses 13 April 2021).

Tirto, "Badan Pusat Legislasi Nasional Ala Jokowi", <https://tirto.id/efektifkah-badan-pusat-legislasi-nasional-ala-jokowi-deJU> (diakses 8 April 2021).

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan

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

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2020 tentang Kementerian Sekretariat Negara.

Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2020 tentang Sekretariat Kabinet.

Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga.