

KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh :

Prandy.A.L.Fanggi¹⁾, Kaharudin²⁾, Chrisdianto Eko Purnomo³⁾

^{1,2,3}Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Mataram

¹Email:Prandyarts51@gmail.com

²Email:kaharudin_fhunram@unram.ac.id

³Email:ekopurnomo@unram.ac.id

Abstrak

Secara konsep keberadaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dalam rangka mengakomodir penguatan kewenangan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan. Model penguatan kewenangan Pemerintah Pusat dalam rangka Penyelenggaraan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah model penguatan kewenangan yang terkoordinasi sejak dalam tahapan perencanaan hingga tahapan Pemantauan dan Peninjauan. Model penguatan penyelenggaraan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan mengharuskan adanya garis koordinasi kewenangan antara Kementerian/LPnK selaku Pemrakarasa rancangan Undang-undang, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, Bappenas selaku Penentu arah regulasi, Kementerian Sekretariat Negara selaku penyelenggara urusan pemberian persetujuan Presiden dan Kementerian/LPnK penyelenggara Urusan pembentukan peraturan perundang-undangan selaku Koordinator seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan objek kajian Undang-undang nomor 15 tahun 2019 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagai aturan teknis penyelenggaraan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci : Kewenangan, Pemerintah Pusat, Urusan Pembentukan Peraturan perundang-undangan

1. PENDAHULUAN

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Setidaknya dalam pembentukan regulasi di bawah pemerintah terdapat Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Kementerian Dalam Negeri, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, serta masih ditambah setiap kementerian atau lembaga negara yang juga turut membuat peraturan pelaksana terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang memerintahkan kementerian dan lembaga tersebut untuk membuat suatu regulasi pelaksana.

Data Kementerian Hukum dan Ham menunjukkan Terdapat total 30.622 aturan yang dihasilkan di tingkat pusat, Untuk peraturan di Tingkat daerah sendiri berjumlah total sejumlah 15.982 aturan dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang sejumlah 1700 aturan
- 2) Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Sejumlah 182 aturan

- 3) Peraturan Pemerintah sejumlah 4730 aturan
- 4) Peraturan Menteri sejumlah 16674 aturan
- 5) Peraturan Lembaga Pemerintah non Kementerian (LPNK) sejumlah 5120 aturan
- 6) Peraturan Presiden sejumlah 2216 aturan

Persoalan “bawaan” negara hukum dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai instrument pentingnya adalah potensi disharmonis regulasi yang mengakibatkan apa yang disebut Richard Susskind sebagai *hyper regulations* atau istilah yang kemudian populer disebut obesitas hukum. Richard Susskind menguraikan pandangannya dengan menyatakan:

“By that I meant we are all governed today by a body of rules and laws that are so complex and so large in extent that no one can pretend to have mastery of them all. I argued then that hyper-regulation means not that there is too much law, by some objective standard, but that there is too much law given our current methods of managing it.” (Terjemahan Bebas : Maksud saya, kita semua saat ini diatur oleh seperangkat aturan dan hukum yang begitu kompleks dan sedemikian luas sehingga tidak ada yang bisa berpura-pura menguasai semuanya. Saya berpendapat bahwa hiper-regulasi tidak berarti bahwa ada terlalu banyak undang-undang, menurut beberapa standar obyektif, tetapi ada terlalu banyak undang-undang mengingat metode kami saat ini untuk mengelolanya.)”

Dalam kajian Direktorat Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM disebutkan ada 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni antar peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- 2) Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;
- 3) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- 4) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- 5) Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;
- 6) Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan mekanisme yang ada saat ini, juga terdapat paling tidak 3 (tiga) pintu bagi setiap kementerian, lembaga, dan instansi untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di bawah kewenangan pemerintah. 3 (tiga) pintu tersebut adalah melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Sekretariat Negara, dan Sekretaris Kabinet. Jika dilihat dari perspektif keefektifan kelembagaan, maka pembagian manajerial kewenangan yang masih tersebar dan tidak ada pemfokusan kewenangan kepada satu lembaga khusus justru dapat mendatangkan berbagai persoalan-persoalan sistemik bagi regulasi.

Penulis sengaja membatasi penelitian pada Peraturan Perundang-undangan di lingkup Pemerintah Pusat dengan alasan pertama guna mempersempit ruang lingkup penelitian, yang *kedua* Peraturan Perundang-undangan di Tingkatan Pemerintahan Pusat dalam hal ini, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, berdasarkan data, memiliki kontribusi yang cukup besar atas masalah ketidaksinkronan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan kekosongan pengaturan terkait evaluasi peraturan perundang-undangan yang berujung pada obesitas regulasi/*hyper regulasi* dan ketidakpastian hukum.

Guna mempertajam hasil analisis maka penulis akan melakukan analisis hukum terkait kewenangan Pemerintah Pusat didalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagai aturan turunan/peraturan pelaksana dari undang-undang Pembentukan perundang-undangan. Harapannya dari hasil analisis dan rekomendasi dapat memberikan masukan dan saran guna perbaikan permasalahan dalam tahapan pembentukan Peraturan Perundang-

undangan. Adapun penulis merumuskan isu hukum (*Legal issue*) yang akan dibahas: *Pertama*, bagaimana Konsep Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Penyelenggaraan Urusan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; *Kedua*, Bagaimanakah Model Pengaturan Kewenangan Pemerintah Pusat dalam rangka Penyelenggaraan Urusan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran). Peter Mahmud Marzuki menjelaskan penelitian normatif adalah:

“... Suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. ... Penelitian hukum normative dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi...”

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yang *Pertama* adalah pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah beberapa Undang-undang atau regulasi yang memiliki keterkaitan dengan isu-isu yang hadapi. *Kedua*, penelitian juga menggunakan pendekatan secara Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan *doktrin-doktrin* yang berkembang di dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi. *Ketiga*; pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi

Adapun bahan hukum Utama dalam penelitian ini adalah Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bahan hukum sekunder, merupakan bahan hukum yang mampu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti risalah sidang, dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai media. Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus-kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, serta ensiklopedia.

Analisis bahan Hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis Hukum secara komprehensif dengan melakukan *interpretasi* (penafsiran) menggunakan bahan Hukum yang dijadikan sebagai dasar. Dalam menganalisa permasalahan cara berfikir juga dipertimbangkan dalam menganalisa untuk mendapatkan hasil pemikiran yang benar, cara berfikir dalam penelitian ini menggunakan cara berfikir deduktif yang berarti menganalisa permasalahan dan kemudian menyusun kesimpulan dari hal-hal yang berifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Konsep Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Bidang Pembentukan Perundang-undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pada tanggal 2 Oktober 2019 Pemerintah resmi mengesahkan undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam perubahan tersebut tercakup tiga perubahan substansi dari undang-undang sebelumnya. Yaitu:

- 1) Carry-over, bahwa Rancangan Undang-Undang yang telah mencapai pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan belum selesai, disampaikan kepada DPR periode berikutnya serta dapat dimasukkan kembali dalam program legislasi nasional jangka menengah dan/atau program legislasi nasional sesuai kebutuhan nasional.
- 2) Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang, kegiatan ini untuk mengetahui ketercapaian, berpikir, dan manfaat atas pelaksanaan suatu undang-undang; dan
- 3) Pembentukan peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri dan kepala lembaga yang mengatur urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Perubahan yang krusial dalam perubahan undang-undang 12 Tahun 2011 ke Undang-undang nomor 15 tahun 2019 adalah adanya pengalihan urusan pemerintahan, dari urusan pemerintahan di bidang hukum ke urusan pemerintahan di bidang pembentukan perundang-undangan serta adanya

mekanisme Pemantauan dan peninjauan terhadap pelaksanaan Undang-undang.

Lewat penelusuran penulis, lahirnya urusan pemerintahan di bidang pembentukan perundang-undangan sebenarnya tak lepas dari *political will* Presiden Republik Indonesia. sewaktu debat pilpres 17 Januari 2019, capres 01 (Ir. Joko Widodo/Jokowi) menjabarkan terobosannya agar tidak ada peraturan tumpang tindih. Jokowi menegaskan akan menggabungkan fungsi legislasi di semua kementerian.

"Kami gabungkan di Pusat Legislasi Nasional. Kontrol langsung oleh presiden, satu pintu agar tak tumpang tindih. Perda juga harus konsultasi ke Pusat Legislasi Nasional. Kita sederhanakan semua. Apabila ada tumpang tindih langsung kelihatan bisa kita lakukan revisi," ungkap Jokowi. "Kami akan menggabungkan fungsi-fungsi legislasi, baik yang ada di BPHN, Dirjen Peraturan Perundangan dan fungsi legislasi yang ada di semua kementerian," ujar Jokowi kala itu.

Wacana yang digulirkan Jokowi sebenarnya sudah lama digulirkan baik oleh pakar hukum, peneliti hukum maupun aparatur Negara. Sekretaris Kabinet Pramono Anung pada medio 2018 misalnya, mengusulkan ada badan baru yang bertugas untuk mengharmonisasi peraturan perundang-undangan. Hal ini, kata dia, untuk menjawab masalah obesitas regulasi yang Indonesia miliki imbas dari banyaknya peraturan yang ada.

"Salah satu solusi yang dipertimbangkan untuk menyelesaikan masalah regulasi adalah melakukan penguatan kelembagaan. Penguatan itu dilakukan dengan cara membentuk sebuah organ atau institusi tunggal (single center body) pembentuk peraturan perundang-undangan,"

Sementara itu, Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Hamdan Zoelva memberikan usul yang lebih kongkrit agar Badan Pembinaan Hukum Nasional dikeluarkan dari Kementerian Hukum dan HAM agar dan diubah menjadi lembaga yang akan dibentuk ini.

Nantinya lembaga ini akan berfungsi untuk menjaga harmoni antar peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal dan konsisten dengan kebijakan presiden. Tugasnya mulai dari menghimpun informasi dan data mengenai kebutuhan atas adanya peraturan yang baru atau penyempurnaan atas peraturan yang ada, memantau implementasinya, memeriksa draf peraturan sebelum disahkan dan memeriksa draf RUU dari pemerintah sebelum diajukan ke DPR, dan memeriksa RUU dari DPR atau DPD sebelum pembahasan dengan DPR atau DPD.

Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) M. Nur Sholikin menyebut, selama ini perancangan, pengawasan atau kontrol undang-undang yang dibuat pemerintah tidak efektif bahkan cenderung saling tumpang tindih.

Berdasarkan analisa yang dilakukan PSHK, Solikhin menilai pemerintah memiliki komitmen baik dalam pembenahan regulasi. Hanya saja, kerap menghadapi kendala karena banyaknya undang-undang yang tumpang tindih antar kementerian. Pembentukan undang-undang itu juga, imbuhan Solikhin, kerap menjadi sandungan pemerintah karena ego sektoral masing-masing kementerian.

“Memang selama ini yang jadi kelemahan itu adalah tidak ada satu pun lembaga yang dia bisa mengendalikan, mengontrol, dan evaluasi yang lebih dari yang ada. Kami melihat ada sebuah komitmen yang dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan pembenahan regulasi walaupun sifatnya masih sektoral. Ada kelemahan di koordinasi antar kementerian masing-masing punya inisiatif tersendiri, kemudian ego sektoral muncul dan akhirnya tidak selesai permasalahan litigasi ini,” ujar Solikhin di The Atjeh Connection, Jakarta Pusat, Sabtu (8/12/2018).

Dalam naskah akademik perubahan undang-undang nomor 12 tahun 2011 pun demikian, bahkan dalam naskah akademik disebutkan perlunya belajar ke Negara-negara lain mengenai lembaga khusus perundang-undangan dalam rangka untuk mengatasi perbaikan kualitas perundang-undangan.

Perlu dipertimbangkan mengenai bestpractice di banyak negara terkait kelembagaan yang khusus menangani Peraturan Perundang-undangan agar dapat mendorong perbaikan kualitas Peraturan Perundang-undangan. Contoh Benchmarking di negara lain di antaranya: - Vietnam (*Vietnam National Assembly and RIA*) - Malaysia (*Malaysia Productivity Cooperation/MPC, yang mengawasi regulasi*) - Korsel (*regulatory Reform Committee, yang sifatnya oversight body*) - Jerman (*the federal chancellery Better Regulation Unit*); - US (*office of Information and regulatory affairs/OIRA*); - Australia (*office of Best Practice Regulation/OBPR*); - Mexico (*Federal Commission for Regulatory Improvement/Cofemer, yang sifatnya oversight body*); - Inggris (*Better Regulation Delivery Office/BRDO*);”

Berkaca dari bentuk dan fungsi kelembagaan di negara lain maka terdapat sekurang-kurangnya 2 (dua) model kelembagaan, yaitu membentuk suatu unit khusus langsung dibawah kepala pemerintahan yang sifatnya membantu kepala pemerintahan dalam rangka meningkatkan kualitas rancangan regulasi maupun melakukan evaluasi regulasi contohnya adalah Jerman dengan model NRCC.

Berikutnya adalah membentuk kementerian khusus sebagai bagian dari kabinet dalam rangka memastikan keseluruhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di wilayah pemerintah dapat terencana dan terkoordinasikan dengan baik termasuk menyelesaikan sengketa antar departemen dalam hal penafsiran regulasi dimana contohnya adalah Korea Selatan.

Sebagai model pembanding Berikut ini disampaikan bagaimana badan sejenis di Korea melaksanakan tugas dan fungsinya dibandingkan dengan di Indonesia. Penulis sengaja mengulas Korea lebih dalam sebagai pembanding *pertama* karena tampaknya kondisi peraturan dan lembaga di Korea paling mirip dengan kondisi dan lembaga di Indonesia. Selain itu, Indonesia dan Korea telah menandatangani Memorandum of Understanding dalam rangka perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan beserta penataan kelembagaannya. Nama lembaga di Korea dimaksud adalah Minister of Government Legislation (Moleg) Moleg memiliki beberapa fungsi:

- 1) Pengawasan Penyusunan Perundang-undangan di Lingkungan Pemerintah Setiap tahun, Moleg menghimpun rencana penyusunan peraturan dari kementerian/lembaga pemerintah. Dari penghimpunan tersebut, Moleg membuat daftar prioritas rencana peraturan yang sesuai agenda pemerintah dan mengumumkannya dalam lembaran negara. Setelah rencana diumumkan, Moleg memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana penyusunan peraturan oleh kementerian/lembaga dan secara berkala melaporkannya pada rapat kabinet. Pengawasan dilaksanakan pada proses dan administrasi perundang-undangan untuk memastikan bahwa undang-undang dan peraturan pelaksanaannya dipersiapkan sesuai jangka waktu yang telah ditetapkan. Di Indonesia, selama ini fungsi ini dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang membuat Rencana Penyusunan Peraturan Pemerintah, dan Rencana Penyusunan Peraturan Presiden yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Selain itu, BPHN juga menyusun Program Legislasi Nasional untuk disepakati dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 2) Pengujian (Eksaminasi) Peraturan Perundang-undangan Untuk melaksanakan fungsi pengujian ini, Moleg mereview rancangan perundang-undangan dalam rangka menjaga konsistensi dengan sistem hukum nasional, konstitusi, undang-undang, perjanjian internasional, peraturan presiden, peraturan perdana menteri, dan peraturan menteri. Disini, Moleg tidak hanya mereview kata-kata dan format, tetapi juga isi peraturan, misalnya, mengenai subyek hukum, validitas hukum, dan konstitusionalitas rancangan peraturan. Melalui proses ini Moleg mencegah pengaturan yang tidak konstitusional dan tidak sejalan dengan hukum yang berlaku. Proses pengujian dimulai dengan permintaan resmi kementerian yang menyertakan dokumen sebagai bukti telah terpenuhinya semua langkah sebelum peraturan siap direview. Dokumen tersebut antara lain dokumen koordinasi dengan kementerian/lembaga terkait, publikasi awal kepada masyarakat, dan penghitungan dampak peraturan (*regulatory impact assessment*).

Kementerian terkait juga harus menyiapkan alasan-alasan pengaturan dalam rancangan. Setelah reviu dokumen dilakukan, selanjutnya pejabat pemeriksa Moleg mengadakan reviu tatap muka dari kementerian pemrakarsa peraturan. Selama pertemuan tatap muka tersebut, pejabat pemeriksa akan menyampaikan potensi masalah dan ketidaksesuaian dengan konstitusi dan mendiskusikannya dengan wakil kementerian terkait untuk menemukan pemecahan masalah. Selama proses reviu, apabila rancangan yang diajukan mengandung masalah hukum atau bertentangan dengan peraturan yang ada, rancangan dapat merfer pada Komite Konsultasi atau disampaikan pada forum pembahasan bersama. Moleg mensyaratkan penyelesaian pembahasan dalam 30 hari untuk mencegah penundaan proses penyelesaian peraturan. Fungsi pengujian atau reviu ini di Indonesia dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Sekretariat Negara, dan Sekretariat Kabinet dalam forum harmonisasi atau forum pembahasan peraturan perundang-undangan lainnya.

3) Penafsiran (Interpretasi) Peraturan Perundang-undangan Ketika terdapat pertentangan dalam menafsirkan peraturan di antara kementerian/lembaga, pemerintah daerah, atau antara masyarakat dan pemerintah, Moleg membuat penafsiran peraturan versi pemerintah yang final dan otoritatif. Tujuannya adalah menciptakan kesatuan pemahaman dalam melaksanakan kebijakan. Tidak seperti proses peradilan, penafsiran peraturan oleh Moleg memerlukan waktu dan biaya yang lebih sedikit. Untuk menafsirkan peraturan harus ada permintaan dari kementerian/lembaga, pemerintah daerah, atau masyarakat. Permintaan tersebut disampaikan kepada komite pembahasan penafsiran peraturan untuk diputuskan. Komite terdiri tidak hanya pejabat Moleg, tetapi juga 150 ahli hukum eksternal seperti pengacara dan dosen. Lingkup dari penafsiran peraturan adalah semua hukum kecuali hukum perdata, hukum dagang, hukum pidana, hukum acara, dan hukum kompensasi nasional yang menjadi kewenangan Menteri Hukum. Tidak seperti beracara di pengadilan, penafsiran peraturan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, apabila kementerian tidak mematuhi hasil dari penafsiran, tidak berarti bahwa kementerian/lembaga melakukan sesuatu yang tidak berdasarkan hukum. Meskipun demikian, Karena Dewan Audit akan mempertanyakan ketika ada penafsiran yang tidak dilaksanakan, maka kementerian/lembaga mau tidak mau melaksanakan penafsiran itu. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa penafsiran peraturan sebenarnya memiliki kekuatan mengikat yang aktual. Di Indonesia, fungsi penafsiran belum

dilaksanakan oleh unit kerja khusus. Penafsiran biasanya didapatkan dari forum-forum rapat yang tidak selalu menghasilkan kesepakatan penafsiran.

- 4) Perbaikan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan Moleg berkomitmen untuk mencari dan memperbaiki perundang-undangan yang tidak rasional, tidak mewakili masyarakat yang berubah dengan cepat, terlalu fokus pada urusan administrasi, dan membebani kehidupan sehari-hari dan kehidupan ekonomi. Moleg juga mencari ketentuan-ketentuan yang mengandung diskriminasi (*discrimination element*) yang tidak rasional. Moleg akan mendengar dari masyarakat, sektor bisnis, dan pejabat pemerintah yang melaksanakan kebijakan dan menggunakan masukan itu untuk memperbaiki ketentuan dalam rancangan peraturan. Dalam rangka mendengar aspirasi masyarakat, Moleg menggunakan berbagai cara. Selain website, Moleg juga menggunakan media sosial seperti Facebook dan Kakao Talk yang populer di Korea untuk mendorong komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Untuk memperluas partisipasi masyarakat, Moleg membentuk Pejabat Legislasi Nasional yang terdiri dari 200 pejabat dari 29 bidang antara lain pendidikan, bencana dan keselamatan, usaha kecil, ketenagakerjaan, dan lingkungan. Berdasarkan pendapat mereka, Moleg memperbaiki kualitas peraturan perundang-undangan. Selain itu Moleg juga berusaha mewujudkan kebijakan “*easy to understand statute*“. Program ini dimaksudkan untuk membuat hukum mudah dimengerti oleh setiap orang bahkan orang yang tidak punya pengetahuan dan latar belakang hukum. Saat ini Moleg sedang merumuskan ulang hukum perdata dan hukum pidana yang sangat berpengaruh pada kehidupan masyarakat. Kemungkinan tampaknya menangani hal-hal terkait pengaduan masyarakat. Kiranya fungsi ini perlu diperkuat, mengingat salah satu tujuan pembentukan badan perundang-undangan di Indonesia adalah perbaikan peraturan yang tumpang tindih dan menghambat kegiatan masyarakat serta masih terbatasnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 5) Pendukung Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Moleg memberikan dukungan di bidang peraturan perundang-undangan kepada pemerintah daerah dan parlemen untuk memastikan proses legislasi berjalan dengan efisien. Selain itu, Moleg juga meningkatkan kapasitas dari pejabat pemerintah baik di pusat maupun daerah. Terkait dengan dukungan bagi pemerintah daerah, Moleg melakukan tiga hal. *Pertama*, menyampaikan pendapat hukum atas peraturan daerah ketika pemerintah daerah menemukan kesulitan dalam melaksanakan kebijakan. *Kedua*, melaksanakan konsultasi peraturan daerah. Sebagaimana

pengujian peraturan di tingkat pusat, Moleg juga menyediakan revidi menyeluruh atas peraturan daerah seperti apakah peraturan daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Terakhir, Moleg memantau tahapan amendemen peraturan daerah untuk memastikan konsisten dengan hukum yang ada. Ketika peraturan yang lebih tinggi yang memuat ketentuan delegasi dibuat, Moleg akan memberitahukannya, tidak hanya kepada pemerintah daerah tetapi juga kepada masyarakat untuk mendorong pemerintah daerah mengubah peraturan daerah. Disamping itu, Moleg juga memberikan dukungan penyiapan opini dari pemerintah untuk disampaikan kepada parlemen pada saat pengajuan draf rancangan. Penyusunan opini dilaksanakan melalui pertemuan "Government Legislative Policy Council" yang mengoordinasikan pendapat kementerian/ lembaga. Di Indonesia, fungsi pelayanan kepada pemerintah daerah dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM, khususnya Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Namun, fungsi dukungan pembuatan peraturan di lingkungan DPR tidak dimiliki oleh Pemerintah.

- 6) Pengelola informasi perundang-undangan Melalui pelayanan informasi, masyarakat dapat secara mudah mencari dan menemukan informasi hukum, mudah memahaminya, dan mudah menggunakannya. Moleg memiliki empat pelayanan informasi utama yang tiga diantaranya untuk masyarakat dan satu digunakan untuk internal pejabat pemerintah. *Pertama*, Pusat Informasi Hukum Nasional yang berisi semua informasi peraturan di Korea Selatan. *Kedua*, Pelayanan Hukum Praktis yang menyediakan penjelasan yang mudah mengenai hukum yang membuat setiap orang dapat mengerti isi hukum. *Ketiga*, informasi peraturan dari negara asing untuk membantu orang-orang Korea melakukan kegiatan di luar negeri. Dan *Keempat*, penggunaan oleh internal pemerintah untuk mendukung proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Fungsi Pengelola Informasi Perundang-undangan di Indonesia dimiliki oleh BPHN sebagai Pusat Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional (JDIHN). Sementara masing-masing kementerian/ lembaga mengelola informasi perundang-undangan sesuai dengan lingkup bidang tugasnya.

Terlihat jelas dari berbagai uraian bahwa penguatan kewenangan mutlak diperlukan dalam perbaikan tata kelola PPP. Bisa dilihat dari bestpractice negara Korea sebagai rujukan naskah akademik lahirnya Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019. Moleg bisa kita lihat begitu aktif dalam menjalankan kewenangan koordinasi pembentukan peraturan perundang-undangan sejak dalam tahap perencanaan hingga evaluasi.

Secara keseluruhan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 mengakomodir konsep penguatan kewenangan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan urusan PPP. Penguatan kewenangan dimaksudkan untuk, *Pertama*, meningkatkan kualitas regulasi dan mengatasi permasalahan ketidaksinkronan kewenangan dalam hal koordinasi PPP yang menimbulkan over regulasi (pembengkakan aturan) yang kerap terjadi di Indonesia.

Kedua adalah keinginan untuk melakukan penataan dan perbaikan mekanisme PPP secara menyeluruh dan berkelanjutan sejak tahap perencanaan hingga Pemantauan dan peninjauan, yang berujung pada pembaharuan model organ dan penguatan kewenangan penyelenggara urusan PPP di lingkup Pemerintah Pusat

Model Penguatan Kewenangan Dalam Rangka Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Secatinya perubahan Undang-undang Nomor 2011 Tahun 2011 oleh Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 mengisyaratkan adanya suatu perubahan tata kelola pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih baik. Telah dijelaskan di atas semangat perubahan Undang-Undang 15 Tahun 2019 adalah untuk mengatasi permasalahan rendahnya kualitas peraturan perundang-undangan di tingkatan pemerintah pusat yang lebih banyak didominasi oleh sebab:

- 1) Tidak sinkronnya kewenangan dalam tahapan Perencanaan penyusunan rancangan Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden serta peraturan menteri/kepala lembaga.
- 2) Belum adanya pengaturan yang komprehensif dan terkoordinasi mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Menurut pandangan penulis secara garis besar lemahnya pengaturan terkait *Koordinasi* menjadi titik awal permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hasil temuan PSHK bekerjasama dengan Bappenas yang mengemukakan bahwa permasalahan koordinasi menjadi akar masalah tumpang tindih kewenangan. Dalam dokumen hasil penelitian disebutkan:

"Ada dua akar masalah yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan itu: *pertama*, kewenangan sudah diatur dalam UU PPP 2011 tetapi hanya bersifat koordinatif sehingga tidak mampu mengendalikan dan mengambil keputusan secara cepat dan strategis; dan *kedua*, kewenangan kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak diatur dalam UU PPP 2011, sehingga berbagai inisiatif yang ada tidak terkoordinasi dan cenderung berbenturan satu sama lain karena tingginya ego sektoral dan penggunaan dasar hukum yang berbeda antara satu lembaga dengan lembaga lainnya."

Secara normatif pentingnya penguatan konsep koordinasi kedalam peraturan pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dikarenakan dalam ketentuan tugas dan fungsi urusan pemerintah dibidang pembentukan perundang-undangan telah dilekatkan kata koordinasi. Dapat kita lihat sebagai berikut 7 (tujuh) tugas dan fungsi yang secara eksplisit lahir bersamaan dengan urusan pemerintahan bidang Pembentukan Perundang-undangan di dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019:

- 1) **Mengkoordinir** Penyusunan Prolegnas dan Perencanaan Penyusunan Peraturan Pemerintah serta peraturan presiden
- 2) **Melaksanakan** Pengharmonisasian, pembulatan dan Pemantapan Konsep Rancangan Undang-undang (RUU), Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.
- 3) **Melaksanakan** Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur.
- 4) **Menmbantu** Persiapan Pembahasan Rancangan Undang-undang bersama DPR
- 5) **Melaksanakan** Pengundangan Peraturan Perundang-undangan
- 6) **Melaksanakan** Penerjemahan Peraturan Perundang-undangan.
- 7) **Mengkoordinir** Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan

Dari dua tahapan yang kerap menjadi permasalahan Pembentukan perundang-undangan di tingkat Pemerintah Pusat yakni tahapan Perencanaan dan tahapan Pemantauan dan peninjauan, Kementerian Hukum dan Ham di tugaskan untuk Mengkoordinir Perencanaan dan bahkan melaksanakan secara langsung proses harmonisasi dan tahap Pemantauan dan peninjauan.

Per definisi koordinasi berarti perihal mengatur suatu organisasi atau kegiatan sehingga peraturan dan tindakan yang akan dilaksanakan tidak saling bertentangan atau simpang siur Kata melaksanakan sendiri didalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti menjalankan; mengerjakan (rancangan,keputusan dan sebagainya). Artinya bahwa dengan begitu tegas dan jelasnya amanat dari UU PPP, seyogyanya tidak lagi ditemukan kewenangan-kewenangan yang mengeliminasi proses-proses koordinasi dan pelaksanaan urusan pembentukan perundang-undangan di tingkat pusat.

Apalagi secara konsep lahirnya kewenangan pemerintah dibidang pembentukan perundang-undangan serta problem lemahnya kewenangan koordinasi, semuanya menuntut untuk adanya penguatan kewenangan pemerintah dalam hal ini kementerian di bidang Hukum Cq. Kementerian/LPNK di bidang PPP. Mengingat begitu sentralnya dan pentingnya konsep koordinasi, maka menurut pandangan penulis sudah seyogyanya Pemerintah perlu merekonstruksi kembali konsep

koordinasi lembaga yang berwenang kedalam berbagai level peraturan pelaksana Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 sebagai wujud semangat mengatasi permasalahan yang kerap menjangkiti pembentukan peraturan perundang-undangan.

Masalah pembentukan perundang-undangan di Indonesia pada akhirnya berintikan pada dua permasalahan kewenangan:1) Masalah ketidaksinkronan kewenangan dalam tahapan perencanaan pembentukan perundang-undangan 2) masalah kekosongan pengaturan dalam tahapan pemantauan dan peninjauan

Yang mana bersamaan dengan *kedua* masalah kewenangan di atas, maka terjadilah permasalahan-permasalahan hukum seperti disharmonisasi peraturan perundang-undangan dan *hyper regulasi*/obesitas regulasi yang pada ujungnya menimbulkan ketidakpastian dalam pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Pada akhirnya Penulis akan menyampaikan tawaran-tawaran rekomendasi Penguatan Kewenangan didalam peraturan pelaksana Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni Perpres Nomor 87 Tahun 2014, penguatan kewenangan itu sendiri dalam rangka penguatan kewenangan Pemerintah dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pemerintahan pusat.

Tabel 5. Rekomendasi Penguatan Kewenangan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Urusan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Pemerintahan Pusat

No	Jenis Ketentuan	Pasal Terkait	Rekomendasi
1.	Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan		Diubah
	Perencanaan Di Luar Program Penyusunan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden	Pasal 22 ayat (2) Pasal 25, Pasal 30, Pasal 32	Pengusulan konsepsi Rancangan Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden diluar program perencanaan oleh pemrakarsa sebelum diajukan ke Kementerian sekretariat Negara untuk mendapatkan persetujuan presiden, harus didahului oleh proses pelaporan, pemeriksaan dan penyalarsan yang dilakukan oleh kementerian/LPNK yang membidangi urusan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
	Perencanaan Penyusunan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian	Pasal 44	Pengaturan pengusulan rancangan peraturan Menteri/LPNK perlu disesuaikan dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 yang mengatur tentang pemberian persetujuan presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga
	Penyelarsan Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Pasal 11 ayat (1); Pasal 12 ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Pasal 15; Pasal 17 ayat (2); Pasal 18	1. Perlu dibentuk Tim khusus untuk penyalarsan di tingkatan pusat yang dikoordinatori oleh Kementerian/LPNK Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan melibatkan Bappenas, Kementerian Sekretariat Negara dan Kementerian Keuangan Negara 2. Pembentukan Tim khusus dalam rangka untuk penyalarsan antara program perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dan

4. KESIMPULAN

Secara konsep keberadaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dalam rangka mengakomodir penguatan kewenangan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan . Penguatan kewenangan dimaksudkan untuk: *Pertama*, meningkatkan

kualitas regulasi dan mengatasi permasalahan ketidaksinkronan kewenangan dalam hal koordinasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang menimbulkan over regulasi (pembengkakan aturan) yang terjadi di Indonesia. *Kedua* adalah keinginan untuk melakukan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan secara menyeluruh dan berkelanjutan sejak tahap perencanaan hingga Pemantauan dan peninjauan, yang berujung pada pembaharuan model organ dan penguatan kewenangan penyelenggara urusan pembentukan peraturan perundang-undangan di lingkup Pemerintah Pusat. Model penguatan kewenangan Pemerintah Pusat dalam rangka Penyelenggaraan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah model penguatan kewenangan yang terkoordinasi sejak dalam tahapan perencanaan hingga tahapan Pemantauan dan Peninjauan. Model penguatan penyelenggaraan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan mengharuskan adanya garis koordinasi kewenangan antara Kementerian/LPnK selaku Pemrakarsa rancangan Undang-undang, Peraturan Presiden, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, Bappenas selaku Penentu arah regulasi, Kementerian Sekretariat Negara selaku penyelenggara urusan pemberian persetujuan Presiden dan Kementerian/LPnK penyelenggara Urusan pembentukan peraturan perundang-undangan selaku Koordinator seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan Hasil kajian ini melahirkan pemikiran bahwa perlu segera diadakan penguatan kewenangan dan penyesuaian model organ Kementerian/LPnK penyelenggara urusan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat aturan Pelaksanaan penyelenggaraan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini Perpres Nomor 87 Tahun 2018.

Hasil penelitian ini merekomendasikan model penguatan kewenangan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan urusan PPP sebagai berikut : *Pertama*, Adanya harmonisasi dalam tahap inisiasi pengajuan konsepsi RUU, RPP dan RPerpres diluar program perencanaan oleh kementerian/lembaga bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Kedua*, penyelerasan dokumen program legislasi di tingkat undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dengan dokumen arah kerangka regulasi pembangunan nasional oleh suatu tim khusus yang dikoordinatori oleh kementerian/Lembaga yang menyelenggarakan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, Penambahan pengaturan untuk mengisi kekosongan hukum terkait tahapan pemantauan dan peninjauan. *Keempat*, perubahan pengaturan perencanaan penyusunan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga Non Kementerian dalam rangka penyesuaian dengan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 yang mengatur tentang pemberian persetujuan presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala

Lembaga. Perlu segera diadakan peninjauan dan perubahan ketentuan *Pasal 11 ayat (1); Pasal 12 ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Pasal 15; Pasal 17 ayat (2); Pasal 18 d Pasal 22 ayat (2) Pasal 25, Pasal 30, Pasal 32 Pasal 44* Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan penambahan pengaturan terkait kewenangan Pemantauan dan Peninjauan dalam rangka menguatkan kewenangan Koordinasi Kementerian/LPnK penyelenggara urusan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

5. REFERENSI

- Achmad & Rizal Irvan Amin, 2020, *Mengurai Permasalahan Perundang-undangan di Indonesia*, Res Publica Jurnal Hukum Kebijakan Publik Vol. 4, No 2, Universitas Negeri Semarang.
- Richard Susskind, "Legal Informatics: a Personal Appraisal of Context And Progress", *European Journal of Law and Technology*, Vol. 1, No 1, 2010.
- Ibnu Sina Chandra Negara, 2019, *Bentuk-bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi*, Jurnal Hukum *Ius quia iustum*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Vol. 26 issue 3, Yogyakarta.
- Amiruddin & Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Jakarta,
- <https://www.liputan6.com/pilpres/read/3875521/dibalik-gagasan-jokowi-membentuk-pusat-legislasi-nasional>
- <https://m.tribunnews.com/nasional/2019/10/28/fakta-tentang-pusat-legislasi-nasional-badan-yang-disebut-sebut-bakal-dipimpin-yusril-ihza-mahendra?page=all>
- <https://nasional.tempo.co/read/1150634/setkab-usul-bentuk-badan-baru-untuk-harmonisasi-regulasi>
- <https://pshk.or.id/media-rr/benahi-regulasi-pemerintah-didukung-bentuk-lembaga-legislasi/>
- <https://setkab.go.id/pembentukan-badan-perundang-undangan-di-indonesia-praktik-di-korea-selatan-sebagai-perbandingan/>
- <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/koordinasi>
- <https://peraturan.go.id/peraturan/direktori.html>
- <https://nasional.tempo.co/read/1150634/setkab-usul-bentuk-badan-baru-untuk-harmonisasi-regulasi>