

MENUJU ARSITEKTUR REGULASI YANG LEBIH BAIK UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

(Disusun berdasarkan hasil Seminar Nasional "Arsitektur Baru Regulasi (*Better Regulation*) untuk Kesejahteraan Rakyat, kerjasama LAN-ASPA Indonesia, Jakarta 3 September 2014.)

Abstrak

Masih banyak peraturan perundang-undangan yang kualitasnya masih jauh dari harapan. Beberapa kondisi "bad regulation" nampak pada fakta-fakta berikut: lemahnya institusi dan kapasitas SDM penyusun regulasi (anggota DPR, DPRD dan eksekutif), terjadinya duplikasi pengaturan di satu sisi dan di sisi lain terjadi kekosongan pengaturan, kecenderungan melakukan penyeragaman, serta maraknya konflik antar peraturan perundang-undangan.

Permasalahan

Negara-negara maju di dunia ternyata ditopang oleh kualitas pemerintahan yang baik dan profesional serta yang mampu menghasilkan kebijakan yang baik. Bentuk konkret dari kebijakan yang baik tersebut adalah produk peraturan perundang-undangan atau regulasi yang baik. Permasalahannya tidak mudah untuk menghasilkan regulasi yang baik karena berbagai penyebab sebagai berikut:

- Nilai yang mendasari pembentukan regulasi bukan sebesar-besarnya untuk "kesejahteraan rakyat", tetapi kepentingan sektoral. Ini juga disebabkan adanya fragmentasi pemerintahan yang berlebihan sehingga apa yang disebut "*what is good for the people*" ditentukan oleh perspektif sempit birokrasi dimana mereka bergabung..
- Tujuan penyusunan regulasi yang cenderung mengarah pada instrumen kontrol dari pada sebagai alat untuk memberdayakan, melindungi, dan melayani warga. Pendekatan yang dikedepankan lebih kepada pengawasan dan hukuman (*punishment*) bukan pemberdayaan (*empowering*).
- Metode yang digunakan dalam penyusunan regulasi tidak berdasar pada kajian ilmiah dan *evidence based* yang dapat dipertanggungjawabkan, namun lebih kepada intuisi, suka-tidak suka atau selera para penyusun regulasi. Dengan kata lain, budaya *evidence based-policy* belum dilakukan dengan baik, terkadang naskah akademik (NA) dibuat setelah legal drafting selesai dilaksanakan.
- Kompetensi SDM penyusun kebijakan, dalam hal ini anggota DPR dan DPD masih belum memadai. Termasuk dalam hal ini adalah lemahnya kapasitas institusi pembuat regulasi itu sendiri. Di sisi lain, tidak ada institusi yang secara sengaja dibentuk untuk membentuk dan mengevaluasi peraturan perundangan. Peran lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) dalam hal ini Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) masih sangat lemah.

- Anomali sistem legislasi, dimana penyusunan peraturan perundang-undangan melibatkan Presiden dalam pembahasan dan persetujuan legislasi (seharusnya tidak melibatkan Presiden). Dalam *system presidensial*, Presiden merupakan veto terhadap regulasi yang disusun oleh DPR. Anomali selanjutnya, "kurang berdaya"-nya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai wujud pelaksanaan sistem dua kamar dalam perwakilan (bikameralisme).
- Tidak tersedianya cetak biru (*blueprint*) sistem regulasi nasional untuk minimalisasi kepentingan politik dan untuk penguatan implementasi regulasi. Di sisi lain, tidak adanya terobosan dalam penyusunan perundang-undangan, karena hanya dilaksanakan sebagai *proses business as usual*. Hal ini diperkeruh dengan munculnya gejala pragmatisme, simplifikasi, dan politisasi legislasi.

Sebagai akibatnya, produk regulasi atau peraturan perundang-undangan Indonesia belum dapat dikatakan baik (bahkan dapat disebut sebagai bad regulation). Hal ini ditunjukkan dengan beberapa kondisi yang terjadi sebagai berikut :

- Duplikasi dan berbenturan satu dengan lainnya, antar antar UU, misal UU terkait dengan Pemda: 32/2004, 33/2004, dan 24/ 2004. UU 32 dengan UU tentang K/L, UU 32 dengan peraturan menteri, PP 38/ 2007 dg PP19/ 2010
- UU dan perda yang dibatalkan karena diprotes masyarakat karena dianggap membebani warga negara dan dunia usaha; menghambat kompetisi, menimbulkan inefisiensi ekonomi; dan diskriminatif.
- Pengaturan berlebihan dan terlalu detail serta mengatur hal yang tidak seharusnya diatur, sementara di pihak lain justru tidak terdapat pengaturan (kevakuman regulasi).
- Penyelenggaraan pemerintahan cenderung kaku karena hanya mendasarkan pada ketentuan perundangan (*ruled-based governance* atau *rule driven*), formalisasi berlebihan yang ditandai dengan adanya ruang diskresi terbatas.
- Cenderung menyeragamkan, sedangkan varia-bilitas sangat tinggi sehingga regulasi menjadi tidak relevan dan tidak dapat dilaksanakan.
- Terdapatnya pertentangan antar undang-undang bahkan dengan Undang-Undang Dasar, sehingga banyak UU yang digugat ke Mahkamah Konstitusi.

Kerangka Pikir Analisis

Sebagai negara hukum (*rechstaat*), setiap pemerintahan yang baik harus dijalankan berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan yang memadai untuk terciptanya kepastian, kemanfaatan dan keadilan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

Dalam konteks post new public management (NPM), saat ini di negara demokrasi dikenal sebuah konsep baru yaitu *better regulation*. Konsep ini merupakan pengganti pendekatan deregulation yang sangat liberal, yang memberikan kepada pasar dan masyarakat kebebasan mengatur diri sendiri. Namun kebebasan tersebut pada akhirnya justru lebih banyak merugikan mereka yang lemah dan terpinggirkan. Pendekatan *better regulation* yang muncul 15 tahun terakhir ini dinilai lebih proporsional karena negara diberikan peran yang lebih terukur dalam melakukan intervensi pengaturan.

Beberapa prinsip penting better regulation meliputi: 1) proporsional (regulator melakukan intervensi bila diperlukan, namun dilakukan secara terukur dan terbatas). Better regulation menghapuskan berbagai macam peraturan yang berlebihan (red tape). Regulasi dibuat bila self regulation tidak dapat menghasilkan sesuatu yang lebih baik, 2) akuntabel, dalam arti regulasi yang disusun harus dapat dipertanggungjawabkan, 3) konsisten, (peraturan dan pelaksanaannya), 4) transparan, artinya dapat dilihat oleh semua pihak dan dikritik baik pada proses penyusunan maupun pelaksanaannya, dan 5) Targeting (jelas target yang ingin dicapai).

Alternatif Penyelesaian Masalah

Berdasarkan informasi tersebut, maka hal-hal yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan sistem regulasi atau peraturan perundang-undangan yang lebih baik adalah meliputi:

- Perlunya evaluasi menyeluruh terhadap regulasi yang ada (*existing*) maupun yang sedang disusun agar diselaraskan dengan amanat UUD Negara RI tahun 1945 dan falsafah dasar negara yaitu Pancasila.
- Perlunya meluruskan tujuan penyusunan dan pelaksanaan regulasi agar sesuai dengan nilai-nilai (*values*) yang diinginkan, yaitu keberpihakan kepada warga atau rakyat. Untuk itu kiranya diperlukan internalisasi *whole-of-government perspective* yaitu cara pandang menyeluruh (*holistic*) dalam membaca dan mencari solusi terhadap masalah publik untuk kepentingan publik dan pemerintah.
- Perlunya menerapkan metode penyusunan regulasi yang akuntabel dengan salah satunya mentradisikan *evidence-based policy and regulatory reform* (misal RIA, *regulatory impact assessment*) untuk mempertimbangkan dampak kebijakan yang akan disusun.
- Perlunya meningkatkan kompetensi SDM dan institusi penyusun kebijakan dalam hal ini DPR/DPD serta berbagai pihak yang dilibatkan dalam proses penyusunan regulasi tersebut. Tidak hanya itu, pelibatan kalangan akademisi kampus ke depan harus dihindarkan dari "seremonial" tetapi benar-benar melibatkan secara intens dalam rangka penyusunan kebijakan yang lebih baik.
- Perlunya memperbaiki system legislasi agar tidak menimbulkan *conflict of interest* dalam penyusunan perundang-undangan. Dalam kaitan ini perlu meningkatkan peran lembaga DPD dalam proses legislasi, serta memperjelas institusi dan mekanisme pembaharuan regulasi, pada tahap-tahap drafting, harmonisasi, dan evaluasi.
- Perlunya menyusun cetak biru (*blueprint*) system regulasi nasional, agar tersedia arah yang jelas terkait penyusunan regulasi di masa mendatang. Berapa regulasi yang harus diselesaikan, waktu yang dibutuhkan, dan aspek-aspek apa saja yang akan diatur di dalamnya. Terobosan pun perlu dilakukan agar cetak biru tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, misalnya adanya sekolah legislasi.
- Perlunya menerapkan prinsip-prinsip *better regulation*, seperti: sederhana dan mudah dilaksanakan, inklusive dan konsultasi dengan pemangku kepentingan, subsidiarity- dilaksanakan oleh tingkat pemerintahan yang paling relevan, proporsionalitas- tindakan yang dilakukan pas dengan tujuan yang akan dicapai; *necessity* bahwa pengaturan benar-benar diperlukan.
- Perlunya menyusun regulasi yang didasarkan pada prinsip kebebasan, keadilan dan solidaritas, khususnya untuk hal-hal yang berhubungan dengan hajat hidup orang banyak dan membantu yang lemah. Bahkan, ke depan regulasi yang disusun diharapkan dapat memfasilitasi pasar (market),

mendorong potensi sumber daya manusia secara penuh (*full potential-people*), dan membangun daya saing bangsa (*competitiveness*).

Makna “lebih baik” dalam konteks regulasi yang lebih baik mengandung dua sisi mata uang yakni baik dalam arti memenuhi target jumlah (kuantitas) regulasi yang dihasilkan, maupun lebih baik dalam arti memenuhi dampak yang diharapkan (substansif). Hal ini berarti bahwa untuk memenuhi kedua target tersebut diperlukan kompetensi teknis (*technical competence*) dari para anggota DPR/DPD untuk menghasilkan regulasi yang lebih baik.

Prioritas Peraturan Perundang-Undangan Yang Perlu Diperbaiki

Beberapa bidang peraturan perundang-undangan yang harus dievaluasi dan diperbaharui untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, antara lain:

- Tentang partai politik, tentang pemilu, tentang telekomunikasi, tentang penyiaran, tentang organisasi masyarakat sipil (Pasal 27, 28, 29, 30).
- Tentang hak pendidikan yang diberikan kepada seluruh warganegara (Pasal 31).
- Tentang kebudayaan yang mengembangkan budaya lokal, keberagaman dan minoritas (Pasal 32).
- Tentang ekonomi, antara lain tentang koperasi, keuangan, fiskal, perpajakan, industri kecil dan menengah, persaingan yang sehat yang anti monopoli dan anti konsentrasi (Pasal 33).
- Tentang jaminan sosial, pelayanan kesehatan dan pelayanan umum sistem manajemen resiko dan bencana (Pasal 34).

Ringkasnya adalah bahwa regulasi atau peraturan perundang-undangan mendatang harus dapat 1) mengatasi kesenjangan infrastruktur, 2) mengatasi kesenjangan skill tenaga kerja, 3) memelihara fungsi pasar, 4) menjaga keterjangkauan pelayanan, 5) memperbaiki, dan 6) mengembangkan.

**Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
Jl. Veteran No. 10, Jakarta Pusat 10110
Telepon: (021) 3868201-5 Ext. 119-120, Fax. 3524304
Email: pksanhan@yahoo.co.id & pksanhan@lan.go.id**