

Regulatory Impact Analysis Dalam Formulasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Di Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Pradina Kurnia Sari Hidayah¹, Bambang Giyanto², Mala Sondang Silitonga³

^{1,2,3}Program Magister Terapan Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA LAN Jakarta, Indonesia

pradinakurnia@gmail.com¹, bambang_giyanto07@yahoo.com², malasondang@yahoo.com³

ABSTRAK

Sekretariat Jenderal DPR sebagai lembaga menerbitkan 185 peraturan dalam kurun waktu 12 tahun terakhir. Hingga akhir tahun 2022, sepertiga dari peraturan ini telah dicabut. Kebijakan pembentukan peraturan di Sekretariat Jenderal DPR ditetapkan dalam Peraturan Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pembentukan Produk Hukum. Tujuan penelitian ini adalah akan memberikan gambaran yang jelas mengenai RIA dan selanjutnya melakukan analisa secara objektif terhadap penerapannya dalam pembentukan Persekjen. Regulasi ini mengatur adanya kerangka acuan dan tahap identifikasi analisis sebagai telaah urgensi diperlukannya suatu peraturan. Penelitian ini menjawab pertanyaan bagaimana strategi formulasi kebijakan dalam bentuk Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI dengan menggunakan regulatory impact analysis. Dengan upaya tersebut dapat meningkatkan kualitas dan transparansi kebijakan internal, mengurangi potensi konflik, dan memperkuat keputusan berbasis bukti, memastikan keberhasilan dan manfaat jangka panjang bagi organisasi atau institusi yang berlaku. Dengan menggunakan metode RIA, pilihan kebijakan untuk menyusun suatu Persekjen dapat dijelaskan secara ilmiah sebagai pilihan yang terbaik. Metode yang digunakan adalah metod kualitatif dengan perspektif segitiga kebijakan digunakan untuk penelitian dengan lokus di Sekretariat Jenderal DPR. Data penelitian didapatkan dari in-depth interview, observasi, dan telaah dokumen. Pembentukan peraturan di Sekretariat Jenderal DPR lebih memfokuskan pada kebutuhan organisasi. Belum ada parameter yang digunakan dalam menentukan konten, konteks, dan aktor dalam perumusan kebijakan. Regulatory impact analysis sebagai metode ilmiah digunakan untuk melengkapi proses pembentukan regulasi. Regulatory impact analysis digunakan dalam menyusun kerangka acuan dan melakukan identifikasi analisis atas usulan peraturan. Perubahan kebijakan pembentukan peraturan diperlukan untuk mengakomodasi hal tersebut.

Kata Kunci : Regulatory Impact Analysis, Formulasi Kebijakan, Peraturan

ABSTRACT

The DPR Secretariat General as an institution issued 185 regulations over the past 12 years. By the end of 2022, one-third of these regulations will have been revoked. The regulation formation policy at the Secretariat General of the House of Representatives is stipulated in Regulation No. 2 Year 2022 on the Formation of Legal Products. The purpose of this research is to provide a clear picture of the RIA and then objectively analyze its application in the formation of the Secretariat General. This regulation stipulates the terms of reference and identification stage of analysis as a review of the urgency of the need for a regulation. This research answers the question of how the policy formulation strategy in the form of a Regulation of the Secretary General of the DPR RI using regulatory impact analysis. Such efforts can improve the quality and transparency of internal policies, reduce potential conflicts, and strengthen evidence-based decisions, ensuring success and long-term benefits for the applicable organization or institution. By using RIA method, the policy choice to develop a Persekjen can be explained scientifically as the best choice. The method used is a qualitative method with a policy triangle perspective used for research with a locus in the Secretariat General of the DPR. Research data were obtained from in-depth interviews, observations, and document reviews. The establishment of regulations at the Secretariat General of the House of Representatives focuses more on organizational needs. There are no parameters used in determining the content, context, and actors in policy formulation. Regulatory impact analysis as a scientific method is used to complement the regulation formation process. Regulatory impact analysis is used in preparing

terms of reference and identifying analysis of proposed regulations. Changes to the regulation formation policy are needed to accommodate this.

Keywords : *Regulatory Impact Analysis, Policy Formulation, Regulation*

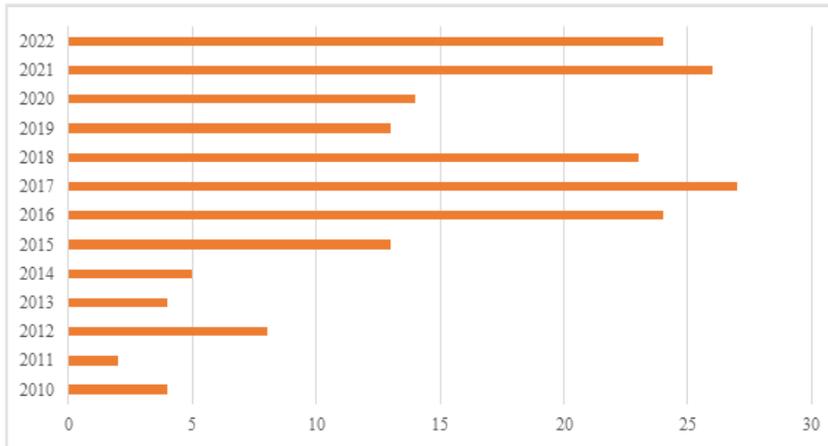
I. PENDAHULUAN

Untuk membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR), dibentuk Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR dengan Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 tentang Setjen DPR. Tugas dan fungsi Setjen DPR adalah memberikan dukungan administrasi, persidangan, dan keahlian kepada DPR. Sebagai lembaga yang dibentuk Presiden, Setjen DPR berdiri sebagai entitas tersendiri. Setjen DPR menjalankan dua peran, yaitu sebagai organ pendukung DPR tetapi juga menjadi lembaga pemerintahan. Setjen DPR memiliki kewenangan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 tentang Setjen DPR untuk membentuk Peraturan Sekretaris Jenderal DPR (selanjutnya disebut dengan Persekjen). Kewenangan dimaknai dari sisi yuridis sebagai kecakapan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang melahirkan dampak secara hukum (Kusuma, I. P. A. W., Sugiarta, I. N. G., & Suryani, 2021). Persekjen menjadi pedoman operasional dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Setjen DPR. Persekjen adalah naskah dinas arahan yang mengatur dan mengikat secara umum, memuat kebijakan pokok yang ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal. Adapun mekanisme pembentukan Persekjen diatur sebagaimana dalam Persekjen Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pembentukan Produk Hukum (selanjutnya disebut dengan Persekjen PPH).

Berdiri di dua kaki, legislatif dan eksekutif, memunculkan kompleksitas pelaksanaan tugas Setjen DPR. Formulasi Persekjen sebagai panduan memiliki tantangan tersendiri. Masalah utama yang dihadapi adalah penyesuaian konten dan konteks kebijakan yang akan diambil oleh Setjen DPR. Tuntutan memberikan dukungan kepada lembaga legislatif dengan tetap mandiri dan netral sebagai lembaga pemerintahan memungkinkan terjadinya benturan kepentingan.

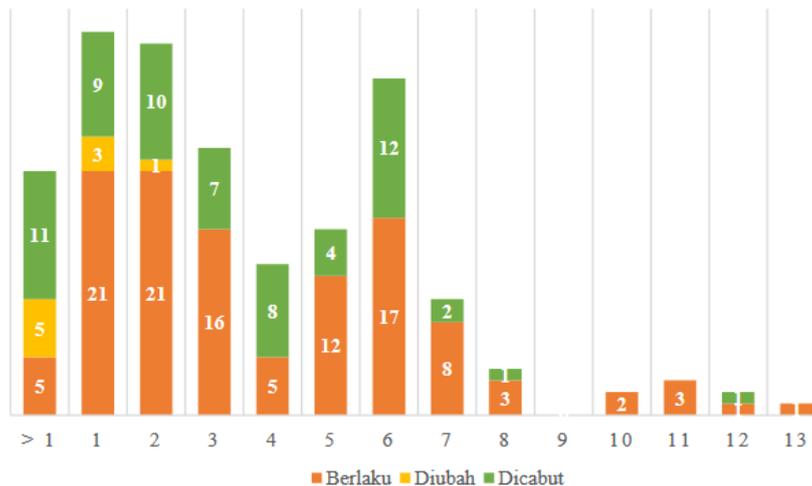
Pembuatan suatu Persekjen diawali dengan penyusunan rancangan peraturan oleh unit pengusul setingkat eselon II. Dokumen ini kemudian disampaikan kepada Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat sebagai koordinator pembentukan produk hukum di Setjen DPR. Pembahasan Persekjen dilakukan bersama antara Biro Hukum Dumas dengan unit pengusul. Setelah substansi disepakati, rancangan Persekjen disampaikan kepada Sekretaris Jenderal untuk ditetapkan.

Tercatat dalam rentang waktu 2010 – 2022, Setjen DPR telah menerbitkan sebanyak 185 (seratus delapan puluh lima) Persekjen, atau rata-rata 14 Persekjen yang ditetapkan setiap tahunnya. Jumlah tersebut dinilai gemuk (*over-regulated*) dan dikhawatirkan menyebabkan ketidakefektifan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi pada Sekretariat Jenderal DPR RI. Kekhawatiran tersebut cukup beralasan apabila melihat persentase jumlah Persekjen yang dinyatakan dicabut yang mencapai 34% dari jumlah keseluruhan Persekjen yang berlaku di tahun 2022. Pencabutan Persekjen ini dilakukan karena beberapa alasan. Pertama, timbul perubahan peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan peraturan tidak lagi relevan. Kedua, Persekjen yang ditetapkan dicabut karena *overlapping*, substansi pengaturannya telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Ketentuan dalam PMK juga tidak memberikan delegasi kepada kementerian/lembaga untuk menyusun peraturan pelaksanaan. Artinya, berdasarkan landasan yuridis, Persekjen ini tidak perlu untuk ditetapkan. Implementasi di lingkungan Setjen DPR cukup menggunakan norma yang diatur dalam PMK. Hal ini bertentangan dengan prinsip *good regulation* yang meletakkan kebutuhan dan efektivitas sebagai kriteria pertama (Regulatory Management Unit, 2003, p. 3). Ketiga, adanya perubahan organisasi dan kebijakan di Setjen DPR yang mengakibatkan peraturan tidak lagi implementatif. Kondisi ini kemudian mempengaruhi nilai organisasi dalam indeks kualitas kebijakan yang hanya mencapai 34,82 dari skala 100.



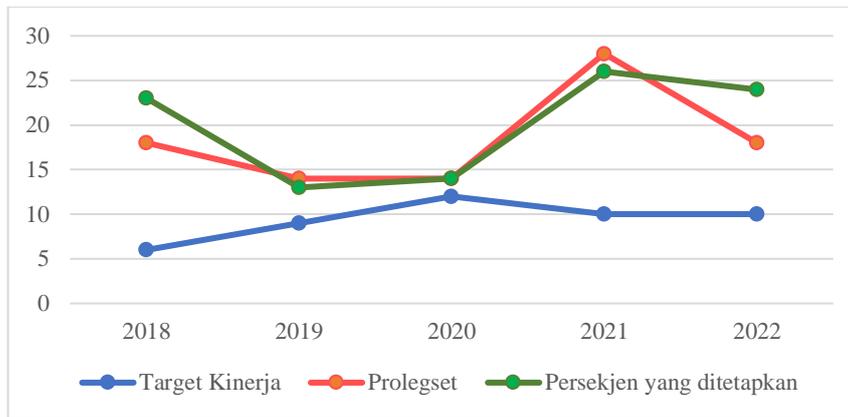
Gambar 1. Persekjen yang ditetapkan setiap tahun periode 2010-2022
Sumber: (Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat, 2023), data diolah

Fakta buruk lainnya adalah banyaknya Persekjen yang berumur pendek, dengan rincian 21 Persekjen berumur kurang dari satu tahun dan sebagian besar dicabut. Padahal, menurut Lembaga Administrasi Negara melalui Indeks Kualitas Kebijakan (IKK) memberikan batasan usia lebih dari 2 tahun untuk suatu kebijakan dapat dievaluasi. Jangka waktu 2 tahun dipilih untuk dapat mengukur proses pelaksanaan kebijakan dan melakukan evaluasi atas dampak yang ditimbulkan atas terbitnya suatu kebijakan (Sihombing, D. L., Nasution, B., Nasution, F. A., & Siregar, 2022). Adapun alasan pencabutan Persekjen beragam, di antaranya Persekjen dibentuk dengan jenis produk hukum yang salah, Persekjen tidak berlaku efektif, atau Persekjen tumpang tindih (over lapping) dengan peraturan perundang-undangan.



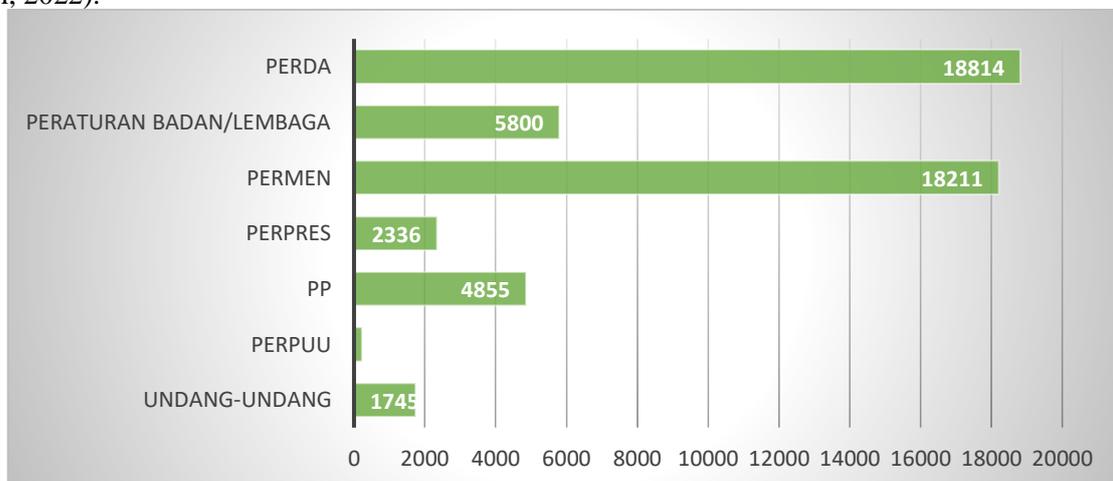
Gambar 2. Peta Masa Berlaku Persekjen Periode 2010-2022
Sumber: (Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat, 2023), data diolah

Permasalahan-permasalahan terkait Persekjen sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya diyakini pula disumbang oleh perencanaan yang tidak akurat. Selama periode 2018-2022, output Persekjen selalu melebihi target awal. Tuntutan untuk efisiensi anggaran mengharuskan penyesuaian antara anggaran dan kinerja organisasi (Safitri, 2022). Disparitas tersebut berpengaruh pada indeks reformasi birokrasi, kualitas kebijakan, dan reformasi hukum di lingkungan Setjen DPR. Jika situasi buruk itu terus terjadi, pada akhirnya tidak hanya berdampak pada penilaian kinerja Setjen DPR yang menurun, tetapi juga pada DPR sebagai lembaga yang didukungnya, instansi pemerintah lainnya, dan masyarakat umum sebagai pengguna layanan.



Gambar 3. Komparasi Target Kinerja dengan Output Persekjen
Sumber: (Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat, 2023), data diolah

Perihal over-regulation (Kurniawan, T., Muslim, M. A., & Sakapurnama, 2018). dan ketidakefektifan sebagaimana yang terjadi pada Persekjen DPR ternyata pula menimpa produk peraturan perundang-undangan seperti undang-undang, peraturan menteri, dan peraturan daerah. Indonesia memiliki 51.813 peraturan perundang-undangan per 1 September 2023. Dengan banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan, menimbulkan kondisi yang tidak diinginkan (Metana, A. H., & Liany, 2020). Antara lain, terdapat potensi disharmonis dari peraturan yang satu tingkat maupun peraturan di atasnya. Peraturan yang disharmonis satu sama lain dapat menimbulkan irisan hak dan kewajiban para subyek hukum yang berakibat pada sengketa perundang-undangan (Tanjung, R., & Masril, 2022).



Gambar 4. Jumlah Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia
Sumber: (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2023)

Disparitas kinerja, banyaknya jumlah regulasi, dan permasalahan yang terjadi dalam regulasi di Setjen DPR akan dijelaskan dalam penelitian ini. Segitiga kebijakan akan digunakan untuk menguraikan masalah yang timbul dalam kebijakan pembentukan regulasi di Setjen DPR. Uraian masalah dengan segitiga kebijakan akan digunakan untuk memformulasikan kebijakan pembentukan Persekjen yang ideal. Dengan formulasi kebijakan yang akan disusun, diharapkan permasalahan yang saat ini terjadi akan terselesaikan dan tidak terulang kembali (Wirautami, I. A. D., 2022). Penyusunan kebijakan yang tidak ideal justru dapat menimbulkan kerugian bagi pihak yang terdampak (Usmany, T. D., & Dirkareshza, 2023). Penggunaan metode ilmiah, seperti Regulatory Impact Analysis (RIA) juga digunakan untuk menyusun sistem formulasi Persekjen yang lebih komprehensif.

Substansi Regulatory Impact Analysis (RIA) dalam pembentukan peraturan secara legal formal merupakan hal yang baru. Badan Kepegawaian Negara menjadi lembaga pertama yang melegalisasi penggunaan RIA. Namun, implementasi RIA masih digunakan dalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan. Beberapa tulisan terdahulu memiliki kaitan substansi dengan RIA, antara lain:

1. Artikel dengan judul “Quo Vadis Pengaturan Regulatory Impact Analysis (RIA) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” ditulis oleh Dian Agung Wicaksono, telah dimuat dalam Jurnal Legislasi Indonesia, edisi Juni 2023. Artikel tersebut mengkaji kerangka kerja RIA, posisi RIA dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, serta kapan idealnya RIA digunakan (Wicaksono, 2023).
2. Sinta Wahyu dan Evi Satispi menulis artikel “Analisis Regulatory Impact Assesment (RIA) untuk Mengevaluasi Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19 di Kota Tangerang Selatan” yang dimuat dalam Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik pada bulan April 2023. Dalam artikel ini, Sinta dan Evi mengkaji kegagalan implementasi kebijakan dalam penanganan pandemi dengan metode RIA (Chairuddin, S. W., & Satispi, 2023).
3. Rizka Amelia dkk menerbitkan artikel dengan judul “Regulatory Impact Assessment (RIA) Dalam Perumusan Kebijakan.” Artikel ini diterbitkan dalam jurnal Lex Jurnalica bulan April 2023. Penulis dalam artikel ini mengkaji penggunaan konsep RIA dalam perumusan kebijakan secara umum (Azis, R. A., Olivia, F., & Arianto, 2023).

Artikel pertama, menggunakan konsep RIA dalam formulasi peraturan perundang-undangan. Artikel kedua dan ketiga menggunakan metode RIA sebagai dasar melakukan analisis. Hal yang berbeda dilakukan Peneliti dalam artikel ini. Pertama, Peneliti menggunakan RIA sebagai metode yang digunakan dalam menyusun rekomendasi. Kedua, teori yang digunakan untuk melakukan analisis adalah segitiga kebijakan. Ketiga, artikel ini mengkaji implementasi prinsip RIA dalam proses formulasi kebijakan dalam bentuk peraturan. Keempat, bentuk kebijakan yang dikaji dalam artikel ini adalah peraturan kebijakan, yaitu Persekjen. Perbedaan-perbedaan ini memperjelas nilai kebaruan yang dimuat dalam artikel ini.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan dengan menerapkan kaidah kualitatif dengan perspektif segitiga analisis kebijakan untuk menguraikan unsur konten, konteks, dan aktor kebijakan (Walt, G., & Gilson, 1994). dalam formulasi Persekjen. Metode segitiga kebijakan menjadi kerangka analisis dalam penelitian ini guna mendapatkan pemahaman terkait proses formulasi Persekjen. Unsur konten terkait dengan analisis substansi kebijakan, termasuk target dan penerapannya. Konteks melibatkan tinjauan atas faktor eksternal yang memberikan pengaruh terhadap kebijakan. Aktor, di sisi lain, berkaitan dengan identifikasi pihak yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Integrasi tiga unsur ini dapat memberikan pemahaman komprehensif terkait interaksi kebijakan dengan lingkungannya.

Peneliti menggunakan jenis penelitian eksploratif untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang pembentukan Persekjen yang kompleks dan relatif belum diketahui secara mendalam atau belum banyak diteliti sebelumnya. Teknik pengumpulan data yang diaplikasikan dalam riset ini adalah in-depth interview, observasi, dan telaah dokumen. Data yang dikumpulkan kemudian diolah dengan teknik triangulasi. Proses pengolahan dan analisis data menggunakan metode segitiga analisis kebijakan melibatkan beberapa langkah kunci. Pertama, data yang terkumpul dari berbagai sumber, seperti survei, wawancara, dokumen kebijakan, dan statistik terkait, disusun secara sistematis. Kemudian, data tersebut dianalisis dengan mempertimbangkan tiga elemen utama dari segitiga analisis kebijakan: konten, konteks, dan aktor kebijakan. Teknik ini memungkinkan Peneliti memperoleh sudut pandang yang lebih lengkap dan mendalam tentang proses pembentukan peraturan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Segitiga Kebijakan dalam Formulasi Persekjen

Gill Walt dan Lucy Gibson pada tahun 1994 memandang bahwa banyak kebijakan terlalu fokus pada substansi atau konten kebijakannya dan mengesampingkan aktor dan proses formulasinya (Walt & Gilson, 1994). Walt dan Gibson kemudian menginisiasi konsep segitiga kebijakan yang berperan sebagai panduan dalam berpikir terstruktur dalam mengembangkan kebijakan. Segitiga kebijakan menghubungkan antara unsur-unsur pokok dalam kebijakan (Walt & Gilson, 1994). Keterlibatan aktor dalam formulasi kebijakan memainkan peranan yang signifikan. Arah suatu kebijakan dipengaruhi oleh lingkungan tempat tumbuh dan berkembang aktor kebijakan (Roshanti, D., Laili, R. N., Munif, B., & Habibitasari, 2022). Buse, dalam Mutia, berpendapat bahwa aktor menjadi sentral dalam sebuah kerangka kebijakan. Pengaruh aktor dalam formulasi kebijakan bergantung pada pengaruh dan kekuasaannya (Mahmud, F. L., & Ardianto, 2020).

Komponen dalam segitiga kebijakan dalam konteks pembentukan peraturan dimaknai sebagai (1) materi muatan, (2) konteks perumusan dan proyeksi pelaksanaan, (3) tahapan dalam pembentukan, serta (4) pihak yang terlibat. Keempatnya menjadi faktor yang saling melengkapi dan saling mempengaruhi dalam pengambilan kebijakan. Faktor ini dalam pembentukan Persekjen berdasarkan Persekjen PPH dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Konten atau materi muatan

Formulasi Persekjen diawali dengan usulan yang disampaikan oleh unit kerja setingkat eselon II di Setjen DPR. Materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan tersebut disusun oleh unit pengusul sesuai dengan kebutuhan. Persekjen PPH tidak memberikan pedoman terkait penyusunan materi peraturan sehingga diserahkan sepenuhnya kepada unit pengusul Persekjen.

b. Konteks perumusan

Rancangan Persekjen yang diajukan oleh unit pengusul kemudian akan diharmonisasi dengan ketentuan hukum lain oleh Biro Hukum. Tahapan ini termasuk kegiatan penyesuaian konteks regulasi dengan kondisi dan permasalahan yang terjadi di Setjen DPR. Faktor situasional yang memunculkan urgensi perlunya dibentuk suatu Persekjen juga dilakukan dalam tahap ini.

c. Tahapan dalam pembentukan (proses)

Proses pembentukan Persekjen berdasarkan Persekjen PPH dimulai dari pengajuan usulan dari unit pengusul. Usulan yang disampaikan akan diidentifikasi dan dianalisis urgensi kebutuhannya. Tahapan identifikasi dan analisis ini merupakan saringan untuk menentukan sebuah usulan dilanjutkan ke tahap pembahasan atau tidak. Untuk usulan yang dilanjutkan pembahasan, akan dilakukan diskusi bersama antara Biro Hukum dan unit pengusul, dan melibatkan unit kerja lain yang terkait. Rancangan Persekjen final hasil kesepakatan pembahasan para pihak terkait, kemudian disampaikan kepada Sekretaris Jenderal untuk ditetapkan.

d. Pihak yang terlibat (aktor)

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan, aktor dalam pembentukan Persekjen adalah Biro Hukum sebagai koordinator, unit pengusul sebagai stakeholder, dan Sekretaris Jenderal sebagai pejabat yang menetapkan Persekjen. Biro Hukum memiliki peranan sentral dalam setiap tahapan pembentukan Persekjen. Keterlibatan pihak lain dalam pembahasan Persekjen merupakan hal yang fakultatif berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (2) Persekjen PPH. Pihak yang terkait dalam pembahasan Persekjen pun tidak diberikan pedoman secara khusus terkait mekanisme penentuannya. Praktek yang dilakukan, penentuan pihak lain atau unit kerja lain yang akan dilibatkan dalam pembahasan Persekjen, dilakukan oleh Biro Hukum.

Penyesuaian konten, konteks, dan aktor dalam formulasi Persekjen dapat dilihat dalam penyusunan regulasi terkait pengisian jabatan pimpinan tinggi (JPT) di Setjen DPR. Pengisian JPT di lingkungan instansi pemerintah dilakukan dengan berpedoman pada PermenpanRB Nomor 15 Tahun 2019, yang mengatur bahwa dalam proses pengisian JPT madya, pejabat pembina kepegawaian instansi mengusulkan 3 nama calon kepada Presiden. Konten regulasi turunan dari PermenpanRB seharusnya mengikuti ketentuan yang telah ditetapkan. Namun, Setjen DPR memiliki konteks yang berbeda karena berdasarkan ketentuan UU MD3 Sekretaris Jenderal yang merupakan JPT Madya, bertanggung jawab langsung pada Pimpinan DPR. Jika dalam instansi pemerintahan yang lain aktor yang terlibat hanya pejabat Pembina kepegawaian, di Setjen DPR ada Pimpinan DPR yang menjadi aktor kebijakan. Maka dalam internalisasi Permenpan ini di lingkungan Setjen DPR disesuaikan dengan struktur dan karakteristik lembaga. Kebijakan pengisian JPT Madya di Setjen DPR mengatur bahwa PPK menyampaikan 3 nama calon kepada Pimpinan DPR untuk disetujui dan selanjutnya diteruskan kepada Presiden. Hal ini terkait dengan karakter Sejen DPR yang merupakan supporting system dari DPR RI.

3.2 Kebijakan Pembentukan Persekjen

Peraturan perundang-undangan untuk selanjutnya disingkat dengan PUU didefinisikan Bagir Manan sebagai keputusan dalam bentuk tertulis yang dikeluarkan oleh negara. Keputusan ini mengandung pedoman atau acuan perilaku yang berlaku secara general dan memaksa (Chandra, M. J. A., Barid, V. B., Wahanisa, R., & Kosasih, 2022). Alex Carroll membatasi PUU sebagai regulasi yang diciptakan lembaga legislatif. Produknya dapat berbentuk statute atau primary legislation. Dalam hal regulasi dibuat oleh lembaga yang mendapatkan delegasi dari legislatif, bentuknya merupakan secondary legislation (Rahmadhony, A., & Rosyadi, 2022). Indonesia menetapkan jenis dan hierarki

PUU dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU P3 meliputi undang-undang sampai dengan peraturan daerah. PUU dibentuk oleh lembaga negara dan lembaga pemerintahan dengan rezim hukum tata negara.

Selain 7 (tujuh) jenis dan hierarki PUU berdasarkan ketentuan UU P3, terdapat jenis produk hukum peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan merupakan tindakan administrasi yang dilakukan pemerintah/pejabat administrasi negara yang bersifat bebas (*vrijbeleid*) (Eric, E., & Anggraita, 2021). Peraturan kebijakan dibentuk oleh pejabat pemerintahan. Eksistensi peraturan kebijakan dibutuhkan sebagai pedoman teknis operasional dari PUU pada jenjang di atasnya (Purnamawati, E., & Hijawati, 2022). Peraturan kebijakan menjadi eksalasi hukum administrasi. Konsepsi peraturan kebijakan (*beleidsregels* atau *psuedowetgeving*) merupakan kolaborasi peraturan (*regel*) dengan kebijakan administrasi. Produk ini muncul dari kewenangan administrator negara untuk mengambil diskresi (Asmara, 2022). Pejabat pemerintahan menjalankan dua fungsi, yaitu pejabat publik dan pejabat administrasi. Fungsi sebagai pejabat administrasi dilakukan dengan memformulasi regulasi yang berlaku sesuai ruang lingkup jabatannya (Ningsih, 2022). Berdasarkan kewenangannya, pejabat administrasi juga melakukan interpretasi dalam implementasi kebijakan. Bentuk interpretasi yang dilakukan adalah formulasi peraturan kebijakan (Langkay, J. G., Mawuntu, R. J., & Pinasang, 2023).

Sebagai produk kebijakan, Persekjen tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam UU P3. Persekjen dibentuk dan ditetapkan berdasarkan kewenangan penuh Sekretaris Jenderal sebagai pejabat administrasi negara. Materi muatan sebagai peraturan kebijakan bersifat teknis operasional dan pembentukannya didasarkan pada pertimbangan perlunya mengambil tindakan hukum publik yang bersifat mengatur (Purnamawati & Hijawati, 2022).

Persekjen yang mengatur mengenai pembentukan produk hukum telah 2 (dua) kali mengalami penggantian sejak pertama kali ditetapkan pada tahun 2014. Dokumen prasyarat untuk kelengkapan suatu usulan Persekjen terdiri atas nota dinas pengantar, kerangka acuan, dan rancangan peraturan yang diajukan. Persyaratan ini merupakan bagian yang tidak berubah dalam Persekjen. Kerangka acuan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 19 Persekjen PPH didefinisikan sebagai naskah hasil telaah urgensi usulan Persekjen. Kerangka acuan disusun sesuai dengan pembaharuan regulasi dan/atau kebutuhan organisasi. Isi kerangka acuan yang perlu dilampirkan sebagai dokumen kelengkapan usulan Persekjen cukup sederhana. Dalam Pasal 7 ayat (1) Persekjen PPH, kerangka acuan memuat latar belakang, ruang lingkup substansi yang akan diatur, urgensi penyusunan, dan regulasi terkait. Latar belakang dalam kerangka acuan berisi alasan penyusunan, tujuan, dan akibat penyusunan Persekjen. Urgensi penyusunan Persekjen dapat berupa adanya delegasi dari sumber hukum lain atau adanya kebutuhan organisasi sesuai rencana strategis.

Usulan Persekjen yang dilengkapi dengan dokumen pendukung disampaikan kepada Biro Hukum untuk dilakukan pembahasan. Penerimaan usulan Persekjen ini dilakukan pada periode Oktober sampai dengan November untuk tahun berjalan. Penyusunan periode ini terkait dengan penyusunan program kerja dan kegiatan untuk tahun berikutnya.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) Persekjen PPH, setiap usulan Persekjen dilakukan identifikasi dan analisis. Aspek yang ditelaah dalam tahapan ini adalah kewenangan untuk membentuk peraturan dan kebutuhan Setjen DPR atas usulan peraturan tersebut. Hasil identifikasi dan analisis yang dilakukan kemudian menentukan apakah usulan tersebut akan dilanjutkan untuk dibahas atau tidak. Usulan yang dinyatakan memenuhi unsur tersebut ditetapkan dalam suatu Program Legislasi Setjen DPR RI (Prolegset) yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu tahun) dan ditetapkan pada awal tahun berjalan. Pembentukan Persekjen untuk 1 (satu) tahun, dilakukan berdasarkan Prolegset yang telah ditetapkan. Konsepsi Prolegset mengadopsi konsep program legislasi nasional dan program legislasi daerah. Prolegset berfungsi sebagai pedoman dan perencanaan formulasi kebijakan yang akan dilakukan setahun ke depan.

Pembahasan usulan yang telah ditetapkan dalam Prolegset, dilakukan oleh Biro Hukum bersama dengan unit pengusul dan pihak lain yang terkait. Pembahasan dilakukan dalam bentuk diskusi, rapat, dan pemberian masukan atas usulan dalam bentuk tertulis. Konsep Persekjen yang telah selesai dibahas dan disepakati bersama antara Biro Hukum dengan unit pengusul, kemudian ditetapkan dengan tanda tangan Sekretaris Jenderal DPR. Administrasi pengesahan peraturan dilakukan dalam bentuk pemberian nomor peraturan oleh Biro Hukum berdasarkan Persekjen yang mengatur tentang tata naskah dinas.

Harmonisasi Persekjen dengan peraturan perundang-undangan yang lain dan administrasi penomoran dilakukan internal oleh Biro Hukum. Persekjen tidak dicatatkan dan didaftarkan dalam

berita negara. Biro Hukum telah melakukan diskusi dengan Kementerian Hukum dan HAM terkait hal ini. Persekjen tidak dapat didaftarkan dalam berita negara karena Persekjen merupakan peraturan kebijakan, bukan peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 16 Tahun 2015. Kewenangan untuk menyusun, menetapkan, menyebarluaskan, hingga evaluasi Persekjen berada di bawah Setjen DPR sendiri.

3.3 Analisis Kebijakan Pembentukan Persekjen

Tuntutan kebutuhan regulasi muncul dari berbagai sisi. Berdasarkan wawancara dengan para informan, salah satu faktor yang menjadi pemicu munculnya suatu Persekjen adalah komponen penilaian dalam kinerja instansi pemerintah dalam bentuk kebijakan atau regulasi. Penilaian pelaksanaan reformasi birokrasi yang dilaksanakan oleh Kemenpan RB, termasuk di dalamnya penilaian indeks sistem pemerintahan berbasis elektronik dan indeks kualitas kebijakan, menjadi faktor eksternal yang meningkatkan kebutuhan organisasi. Hal serupa juga terjadi dalam penilaian sistem merit, penilaian indeks kearsipan, indeks reformasi hukum, dan beberapa mekanisme penilaian instansi pemerintah yang lain. Meski tidak secara spesifik meminta bentuk peraturan sebagai bentuk kebijakan, tetapi unit kerja yang terkait sering kali mengartikannya sebagai kewajiban adanya peraturan untuk mendapatkan penilaian yang maksimal.

Persekjen PPH memberikan batasan bahwa Persekjen hanya berlaku bagi internal Setjen DPR. Pemaknaan ini kemudian diperluas menjadi pihak yang menundukkan diri pada aturan Setjen DPR, misalnya pejabat fungsional yang instansi pembinaannya adalah Setjen DPR. Konsepsi publik sebagai subyek peraturan adalah pegawai dan internal Setjen DPR dengan ditambah dengan pejabat fungsional binaan untuk jabatan fungsional terbuka. Artinya, publik atau pihak yang terdampak oleh peraturan masih berada di wilayah internal Setjen DPR.

Usulan konten kebijakan dengan jumlah yang tinggi ini kemudian menuntut adanya sistem yang tepat dalam menentukan perlu atau tidaknya Persekjen dibentuk. Kerangka acuan sebagai dokumen kelengkapan usulan Persekjen tidak memiliki panduan khusus dan metode ilmiah dalam penyusunannya. Kedudukan kerangka acuan sebagai pedoman dibentuknya suatu peraturan idealnya disusun dengan metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik rancangan peraturan perundang-undangan. Kerangka acuan dan rancangan Persekjen yang disampaikan oleh unit kerja kemudian dikaji dalam tahap identifikasi dan analisis. Tahap identifikasi dan analisis dalam pembentukan Persekjen menjadi langkah yang tepat dalam melakukan filterisasi kebutuhan pembentukan Persekjen. Filterisasi dengan menggunakan dua faktor dalam identifikasi dan analisis berdasarkan Persekjen PPH belum cukup memberikan landasan yang jelas mengenai alasan dibentuknya suatu peraturan. Belum adanya parameter yang jelas terkait faktor “kebutuhan organisasi” yang menjadi legitimasi dibentuknya suatu peraturan.

Seluruh pihak menyepakati bahwa konteks kebijakan formulasi Persekjen perlu disesuaikan dengan kondisi organisasi Setjen DPR. Pertama, Setjen DPR bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR meskipun diangkat oleh Presiden. Kedua, kedudukan Setjen DPR yang merupakan entitas terpisah dari DPR sehingga memiliki kewenangan mandiri sebagai sebuah lembaga. Ketiga, terkait dengan kedudukan Setjen DPR sebagai instansi Pembina atau instansi pengguna jabatan fungsional. Kondisi Setjen DPR yang berbeda sering kali menjadi kendala dalam penilaian instansi pemerintah yang dilakukan. Setjen DPR merupakan lembaga eksekutif yang menjalankan fungsi sebagai pendukung lembaga legislatif. Setjen DPR dipimpin oleh Sekretaris Jenderal yang merupakan pejabat tinggi madya tingkat eselon Ia, berbeda dengan lembaga lain yang pimpinannya setingkat dengan menteri. Berdasarkan latar belakang tersebut, dalam penyusunan Persekjen tidak sepenuhnya dapat mengadopsi ketentuan peraturan perundang-undangan. Adanya metode internalisasi substansi peraturan dengan konteks organisasi ini diharapkan dapat meningkatkan penerimaan pihak yang terdampak atas dibentuknya Persekjen.

Aktor dalam formulasi Persekjen adalah unit pengusul dan pihak terkait yang dikoordinasikan oleh Biro Hukum. Keseluruhan aktor yang terlibat merupakan unit kerja setingkat eselon II dan/atau unit kerja setingkat eselon III. Teknis formulasi Persekjen dilakukan oleh analis hukum di Bagian Pembentukan Produk Hukum. Pembahasan Persekjen juga melibatkan perancang peraturan perundangan (perancang PUU), analis kebijakan, dan analis legislatif dalam hal diperlukan. Hal ini sedikit berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 98 ayat (1) UU P3 juncto Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2019 yang memberikan peluang keterlibatan Perancang dalam penyusunan instrumen

hukum lain, misalnya peraturan daerah (Kertiasih et al., 2021). Keterlibatan pejabat perancang peraturan PUU dalam pembentukan Persekjen bersifat fakultatif. Hal ini dikarenakan berdasarkan organisasi dan tugas fungsi di Setjen DPR, pejabat perancang PUU memiliki tugas fungsi menyusun rancangan undang-undang dan memberikan dukungan langsung kepada DPR. Persekjen, sebagai produk kebijakan Setjen, disusun oleh Biro Hukum dengan dibantu pejabat analis hukum.

Pegawai yang terlibat dalam perumusan Persekjen tidak dibatasi dengan prasyarat sebagai sarjana hukum. Menurut wawancara dengan informan, kompetensi pembentukan peraturan tidak diperlukan oleh unit pengusul karena sudah terpenuhi dengan analis hukum. Keterlibatan perancang peraturan perundangan pun bersifat terbatas pada penulisan rumusan peraturan. Hal ini dikarenakan perancang lebih banyak menyusun rancangan undang-undang dan kurang memiliki pemahaman atas organisasi Setjen DPR. Analis hukum memiliki peranan yang paling krusial karena selain mengkaji substansi, menyesuaikan substansi dengan konteks, dan juga menyusun rumusan peraturan.

Dalam proses formulasinya, pengambilan kebijakan dilakukan oleh Biro Hukum bersama dengan unit pengusul dan unit terkait. Persekjen yang telah selesai dibahas, disampaikan kepada Sekretaris Jenderal untuk ditetapkan. Ketentuan Pasal 17 ayat (2) Persekjen PPH memberikan ruang kepada Sekretaris Jenderal untuk melakukan koreksi dalam hal diperlukan penyempurnaan. Proses pengambilan kebijakan dalam proses formulasi Persekjen tidak dilakukan dengan melibatkan pejabat tinggi madya sebagai pucuk pimpinan organisasi. Informan dalam wawancara menyepakati perlunya ada mekanisme atau proses ekspos kepada pejabat tinggi madya dalam pengambilan kebijakan. Tahap ekspos dapat dilakukan baik sebelum maupun sesudah pembahasan kebijakan dilakukan. Artinya, pimpinan lembaga tidak hanya mengesahkan atau memberi koreksi tetapi juga terlibat aktif dalam formulasi kebijakan (Hasima, 2020).

Faktor konten, konteks, proses, dan aktor segitiga kebijakan belum seutuhnya dipenuhi dalam kebijakan pembentukan Persekjen. Berbagai kondisi yang diuraikan di atas menjadi indikasi terjadinya permasalahan dalam kebijakan pembentukan produk hukum di Setjen DPR RI. Ketiadaan parameter yang jelas dalam mengurai urgensi kebutuhan suatu produk regulasi menimbulkan kerancuan dan permasalahan ini. Faktor dalam segitiga kebijakan dapat menjadi solusi dalam masalah kebijakan pembentukan peraturan Sekjen ini. Penggunaan metode ilmiah, seperti Regulatory Impact Analysis (RIA), perlu dilakukan untuk merinci komponen dalam segitiga kebijakan.

RIA bukanlah hal yang baru di Indonesia. Diawali pada tahun 2003, Bappenas berkolaborasi dengan institusi pemerintahan yang lain melakukan pematangan konsepsi dan penyebarluasan RIA. Bappenas dengan dibantu The Asia Foundation juga menerbitkan buku panduan RIA pada tahun 2009 (Kurniawan, T., Muslim, M. A., & Sakapurnama, 2018). RIA secara formal telah digunakan oleh banyak negara di dunia. United Kingdom merupakan salah satu inisiator formalisasi penggunaan RIA pada tahun 1990an. Langkah ini kemudian diikuti oleh komisi Eropa pada tahun 2003, Swiss pada tahun 2004 dan banyak negara yang lain (Staroňová, 2017). Hingga hari ini, hampir seluruh negara anggota OECD menggunakan RIA dalam pembentukan peraturan sebagai wujud kebijakan di negara tersebut (Zulmawan, 2022). Salah satu contoh penggunaan RIA di Inggris adalah dalam perumusan kebijakan lingkungan. Sebagai contoh, lembaga yang membidangi lingkungan (DEFRA) di Inggris melakukan RIA ketika mengembangkan kebijakan terkait pengelolaan limbah plastik. RIA digunakan untuk mengevaluasi dampak potensial dari kebijakan tersebut terhadap industri, konsumen, lingkungan, dan masyarakat secara keseluruhan (Lubis, 1986).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disingkat dengan UU P3), teknik penyusunan naskah akademik ditekankan menggunakan metode ilmiah seperti Regulatory Impact Analysis (RIA) dan Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology (ROCCIPI) disebutkan sebagai metode yang digunakan dalam formulasi kebijakan. Metode ini berbasis pada penggunaan data atau bukti untuk menjawab permasalahan masyarakat (Kurniati, 2016). Penggunaan RIA dapat memproyeksikan dampak atas dibentuknya suatu peraturan. Dengan penggunaan RIA idealnya kebijakan (pembentukan peraturan) yang diambil memiliki peluang efektivitas yang lebih baik karena diambil dengan lebih obyektif tanpa pengaruh kepentingan-kepentingan tertentu. RIA juga dapat meminimalisasi adanya tumpang tindih dan redundansi kebijakan (Maarif, I., & Arifin, 2022). Dengan disebutkan secara eksplisit dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, RIA mengalami institusionalisasi dalam sistem hukum Indonesia (Wicaksono, 2023).

Pasca inisiasinya di tahun 2023, aplikasi RIA dalam penyusunan suatu regulasi belum banyak diformalkan oleh institusi publik di Indonesia, termasuk Bappenas sendiri yang melakukan pengembangan metode ini. Badan Kepegawaian Negara (BKN) merupakan instansi yang memformalisasi aplikasi RIA melalui Peraturan Kepala BKN Nomor 14 Tahun 2016 tentang Regulatory Impact Assessment (RIA) dalam Pembentukan Peraturan Kepala BKN. Dalam konteks ini, penggunaan RIA masih digunakan dalam tataran peraturan yang masuk dalam jenis perundang-undangan. Belum ditemukan penggunaan RIA secara legal formal dalam pembentukan peraturan kebijakan (Nurmayanti, 2020), seperti Persekjen.

Penelitian ini akan memberikan gambaran yang jelas mengenai RIA dan selanjutnya melakukan analisa secara objektif terhadap penerapannya dalam pembentukan Persekjen. Harapannya dengan upaya tersebut dapat meningkatkan kualitas dan transparansi kebijakan internal, mengurangi potensi konflik, dan memperkuat keputusan berbasis bukti, memastikan keberhasilan dan manfaat jangka panjang bagi organisasi atau institusi yang berlaku. Dengan menggunakan metode RIA, pilihan kebijakan untuk menyusun suatu Persekjen dapat dijelaskan secara ilmiah sebagai pilihan yang terbaik.

3.4 Strategi Formulasi Kebijakan Pembentukan Persekjen

Pedoman dalam membentuk produk hukum di Setjen DPR pertama kali ditetapkan dalam Persekjen Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum. Persekjen ini ditetapkan sebagai upaya menyusun produk hukum yang lebih baik dan upaya untuk lebih tertib administrasi. Sebelum ditetapkannya peraturan ini, penyusunan Persekjen tidak dilakukan secara terpusat melalui Biro Hukum, tetapi dapat dilakukan oleh seluruh unit kerja di Setjen DPR. Bentuk produk hukumnya pun masih beragam. Usulan produk hukum disampaikan kepada Biro Hukum untuk dibahas, kemudian dilakukan ekspose kepada Sekretaris Jenderal untuk mendapatkan masukan dan persetujuan sebelum ditetapkan. Regulasi ini kemudian diganti dengan Persekjen Nomor 20 Tahun 2017 yang menambahkan program prioritas pembentukan Persekjen yang pada 2014 hanya ditetapkan untuk 1 tahun menjadi program 5 tahunan dan program tahunan. Regulasi tahun 2017 juga mengakomodasi naskah kebijakan sebagai dokumen kelengkapan usulan Persekjen. Tahapan ekspose dihilangkan dalam ketentuan ini dan digantikan dengan ketentuan Sekretaris Jenderal dapat mengembalikan usulan Persekjen dalam hal diperlukan penyempurnaan. Lima tahun pasca ditetapkan, Persekjen Nomor 20 Tahun 2017 dicabut dan diganti dengan Persekjen Nomor 2 Tahun 2022 (Persekjen PPH). Program 5 tahunan kembali dihapus dalam Persekjen PPH. Regulasi ini juga memunculkan pedoman identifikasi dan analisis yang belum ada sebelumnya. Peraturan terkait evaluasi produk hukum yang sebelumnya diatur dalam produk terpisah pun diintegrasikan dalam satu peraturan yang sama. Persekjen PPH juga mengubah format dan substansi dalam kerangka acuan yang sebelumnya berbentuk narasi menjadi format table yang lebih sederhana. Meski telah mengalami beberapa kali penggantian peraturan, tetapi pembentukan produk hukum di Setjen DPR belum dilakukan berdasarkan data dan metode ilmiah, seperti RIA.

Metode Regulatory Impact Analysis merupakan pendekatan yang dikembangkan untuk meningkatkan mutu regulasi. Metode ini dapat digunakan baik yang sudah berlaku maupun yang dalam proses pengusulan (Setiadi, 2019). RIA diaplikasikan untuk mengidentifikasi problem yang ada dan menjustifikasi benarnya sikap yang diambil pemerintah dan sesuai dengan keadaan yang ada. RIA menjadi instrumen pertama yang dapat diterima secara internasional dalam hal pengukuran kualitas regulasi (Staroňová, 2017). RIA adalah metode sistematis yang digunakan dalam penelitian ini untuk mengevaluasi efek dan implikasi dari kebijakan pembentukan Persekjen. RIA digunakan untuk mengidentifikasi potensi masalah atau tantangan yang dapat muncul akibat peraturan baru, sekaligus memberikan justifikasi empiris yang kuat untuk kebijakan tersebut. Hasil dari RIA mungkin mengindikasikan bahwa pembentukan Persekjen akan memungkinkan peningkatan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas di Setjen DPR. Rekomendasi konkret dari RIA mungkin mencakup saran terkait struktur organisasi, proses seleksi pejabat pimpinan tinggi, dan mekanisme evaluasi kinerja. Dengan demikian, RIA menjadi alat kunci dalam memastikan bahwa kebijakan ini didasarkan pada analisis mendalam dan informasi empiris untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

RIA sebagai metode analisis berbasis data disebutkan dalam Lampiran UU Nomor 13 Tahun 2022. Perubahan lampiran ini menekankan pentingnya penggunaan metode ilmiah dalam menyusun naskah akademik yang merupakan cetak biru dalam membentuk undang-undang (Metana, A. H., & Liany, 2020). Penyusunan naskah akademik perlu mendapatkan porsi khusus baik dari segi waktu maupun sumber daya karena kebutuhan penelitian yang komprehensif (Muhsin, 2021). Cacat

prosedural yang dilakukan dalam penyusunan naskah akademik dapat berimplikasi pada terkendalanya implementasi peraturan nantinya. Hal ini karena peraturan tidak dibuat sesuai dengan tuntutan kondisi masyarakat yang diteliti dan digambarkan dalam naskah akademik (Andriyan, Y., Rajab, A. M., Hidayat, R., Muhammad, S., 2023). Naskah akademik harus dapat menggambarkan implementasi peraturan kepada masyarakat secara holistik agar terlihat kedayagunaannya (Prakoso, 2021). Berdasarkan hal ini, perumusan peraturan harus dilakukan berdasarkan penelitian dan analisis yang dilakukan sebelumnya, termasuk peraturan kebijakan.

OECD memberikan gambaran definisi RIA sebagai proses yang sistematis dalam menyortir dan menaksir potensi dampak dari usulan regulasi. Rekomendasi yang disampaikan OECD di tahun 1995 berisi daftar periksa yang menjadi pedoman dalam pengambilan keputusan dalam rangka menyusun suatu regulasi. Daftar periksa ini berisi 10 (sepuluh) pertanyaan yang disusun dengan prinsip dan tujuan untuk membentuk peraturan yang lebih baik. Rangkaian prinsip dalam RIA digunakan untuk mendapatkan estimasi manfaat, biaya, dan dampak dari suatu peraturan, baik peraturan yang baru maupun peraturan hasil perubahan (Lahu, E. P., & Mumbunan, 2023).

Implementasi metode RIA Persekjen dilakukan dengan menginfiltirasi 10 (sepuluh) pertanyaan daftar periksa RIA dalam proses formulasi Persekjen. Daftar periksa RIA dalam konteks pembentukan Persekjen dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Apakah permasalahan telah didefinisikan dengan tepat?

Definisi masalah harus dinyatakan dengan tepat. Permasalahan yang disampaikan oleh unit pengusul perlu disertai dengan bukti dukung yang jelas. Sifat, ruang lingkup, dan mengapa permasalahan tersebut terjadi harus dapat dijelaskan.

2) Apakah tindakan Sekretaris Jenderal DPR dapat dibenarkan?

Tindakan atau intervensi yang dilakukan Sekretaris Jenderal DPR harus didasarkan pada bukti yang jelas. Bukti yang ada digunakan untuk menjustifikasi bahwa tindakan yang dilakukan Sekretaris Jenderal DPR sudah tepat. Bukti dukung ini diperoleh dari analisis sifat permasalahan, potensi manfaat yang didapatkan, ekspektasi biaya, dan alternatif solusi pemecahan masalah.

3) Apakah Persekjen menjadi bentuk tindakan Sekretaris Jenderal DPR yang terbaik?

Dalam tahap awal pembentukan peraturan, Biro Hukum sebagai koordinator pembentukan Persekjen perlu melakukan komparasi berbagai instrumen kebijakan. Komparasi ini dilakukan dengan informasi dan data dukung yang komprehensif. Biro Hukum juga perlu mempertimbangkan aspek yang terkait, termasuk dampak yang ditimbulkan, serta persyaratan administratif dalam pembuatan regulasi. Hasil dari komparasi ini digunakan untuk menentukan bentuk tindakan yang tepat, menyusun Persekjen atau menerbitkan produk kebijakan lain.

4) Apakah Persekjen yang akan dibuat memiliki dasar hukum?

Berdasarkan prinsip negara hukum, proses pembentukan peraturan harus dibuat dalam sistem yang menjamin kepatuhan hukum. Pembentukan suatu peraturan harus mendapatkan otorisasi dari peraturan dengan tingkat yang di atasnya. Asas kepastian hukum, asas proporsionalitas, dan prosedur yang berlaku harus ditaati dalam prosesnya. Pertanyaan ini merupakan faktor pertama yang diidentifikasi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 8 Persekjen PPH.

5) Pada tingkat birokrasi pemerintah yang mana yang berwenang dalam tindakan tersebut?

Biro Hukum perlu mengidentifikasi dan menentukan siapa dan dalam tingkat apa birokrasi pemerintah yang memiliki kewenangan dalam melakukan tindakan. Dalam hal diperlukan keterlibatan berbagai tingkatan birokrasi, desain koordinasi yang efektif diperlukan untuk media komunikasi. Penting untuk memastikan bahwa Setjen DPR memiliki kewenangan untuk membentuk regulasi tersebut.

6) Apakah manfaat dari dibentuknya peraturan sebanding dengan biaya yang dikeluarkan?

Untuk setiap usulan peraturan yang disampaikan perlu dilengkapi dengan ekspektasi biaya dan pilihan alternatif solusi. Biro Hukum juga perlu melakukan analisis potensi manfaat yang akan didapatkan berdasarkan usulan tersebut. Penggunaan anggaran dalam formulasi Persekjen harus mempertimbangkan beban kerja organisasi dan target kinerja yang ditetapkan setiap tahunnya. Biaya yang dikeluarkan dalam pembuatan peraturan harus sebanding dengan manfaat yang diperoleh. Maka tindakan Sekretaris Jenderal DPR membentuk Persekjen dapat dibenarkan.

7) Apakah terdapat mekanisme penjelasan dampak regulasi kepada pihak yang terdampak?

Regulator diharapkan melakukan penjelasan atau sosialisasi kepada pihak yang terdampak atas tujuan dan manfaat dalam pembentukan suatu Persekjen. Penjelasan ini khususnya diperlukan kepada pihak yang akan mengalami keuntungan atau kerugian atas dibentuknya Persekjen.

8) Apakah Persekjen yang dibuat dengan gamblang, sinkron, dapat dimengerti, dan dapat diakses oleh pengguna?

Untuk mencapai hal ini, Setjen DPR diharapkan mengambil langkah-langkah yang diperlukan agar naskah, substansi, dan struktur aturan tersebut dibuat dengan sejelas mungkin. Setjen DPR juga perlu menyediakan akses kepada publik atas aturan yang dibuat. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa aturan tersebut dapat dipahami oleh pihak-pihak yang terkena dampak, sehingga mereka dapat mematuhi dan mengikuti aturan dengan tepat.

9) Apakah seluruh pihak yang bersinggungan diberikan peluang untuk menyampaikan pendapatnya?

Formulasi Persekjen penting untuk dilakukan dengan cara yang terbuka dan transparan. Konsep ini melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan dalam memberikan masukan yang efektif dan tepat waktu dalam proses formulasi regulasi. Dengan melibatkan pihak-pihak yang terkena dampak dan berkepentingan, diharapkan bahwa Persekjen yang dihasilkan akan lebih mencerminkan kebutuhan dan kepentingan publik, sehingga dapat diterima secara lebih luas oleh pengguna.

10) Bagaimana kepatuhan atas peraturan akan tercapai?

Setjen DPR diharapkan merancang strategi implementasi yang responsif dengan mempertimbangkan kondisi pihak yang terdampak. Tujuannya adalah agar regulasi dapat diterapkan dengan efektif dan optimal melalui memanfaatkan insentif yang tepat dan unit kerja yang relevan. Hal ini dapat membantu meningkatkan efektivitas dan penerimaan Persekjen oleh pihak yang terlibat.

Penggunaan daftar periksa RIA dalam pembentukan Persekjen dapat menjawab pertanyaan dasar urgensi peraturan tersebut diperlukan. Hasil dari RIA akan digunakan untuk menjelaskan adanya landasan filosofis melalui pertanyaan nomor 1 sampai dengan 3. Landasan yuridis akan dapat disimpulkan melalui jawaban pertanyaan nomor 4 terkait dasar hukum, sedangkan pertanyaan nomor 5 sampai dengan 10 akan menjawab kebutuhan landasan sosiologis peraturan yang akan disusun.

Urgensi kebutuhan regulasi idealnya disusun sebelum memasuki tahapan pembahasan substansi peraturan. Berdasarkan tahapan pembentukan dalam Persekjen PPH, telaah urgensi ini berada dalam tahap identifikasi dan analisis. Perubahan dalam petunjuk pelaksanaan identifikasi dan analisis perlu dilakukan dengan memasukkan komponen daftar periksa RIA. Kajian urgensi tidak lagi hanya melihat dasar kewenangan dan kebutuhan organisasi berdasarkan rencana strategis, tetapi juga diuji berdasarkan daftar periksa dengan indikator yang jelas.

Untuk mengatasi hal tersebut, perlu disusun suatu alat ukur untuk dapat menjadi indikator yang jelas apakah suatu peraturan perlu untuk dibentuk, termasuk dalam hal dan kewenangan apa pembentukannya. Aktor yang terlibat dalam pembentukannya pun perlu diidentifikasi dengan jelas. Regulatory Impact Analysis (RIA) adalah metode ilmiah yang dimungkinkan dipilih menjadi solusi. RIA telah dikembangkan dan diterima oleh dunia internasional sebagai metode ilmiah dalam pembentukan regulasi selama 28 tahun. RIA juga telah dikenal di Indonesia dan disebutkan dalam Lampiran UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU P3. Berkaca pada hal baik yang diaplikasikan pada kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan, penggunaan RIA penting pula diterapkan untuk pembentukan Persekjen yang mana masih belum berorientasi pada penggunaan data atau bukti.

RIA idealnya tidak ditempatkan secara terpisah. Daftar periksa RIA dapat dimasukkan dalam dua hal. Pertama, sebagai metode penyusunan kerangka acuan oleh unit pengusul. Dengan penggunaan RIA, usulan yang disampaikan oleh unit pengusul telah dikaji secara komprehensif terkait kebutuhannya. Unit pengusul akan menjadi paham mengapa aturan diperlukan dan bagaimana proyeksi implementasinya. Hal ini penting untuk dilakukan karena unit pengusul merupakan pihak yang menguasai substansi regulasi yang akan diatur. Kedua, RIA dijadikan komponen analisis dalam tahapan identifikasi Persekjen. Unsur yang dikaji dalam tahapan identifikasi tidak terbatas pada adanya kewenangan pembentukan regulasi dan adanya tuntutan kebutuhan dari sisi organisasi. Telaah juga dilakukan secara ilmiah dan komprehensif, termasuk dengan menguji potensi penerimaan publik.

Daftar periksa RIA dimasukkan dalam kebijakan pembentukan peraturan di Setjen DPR dengan mengubah ketentuan dalam Persekjen PPH. Ketentuan terkait kerangka acuan dalam Pasal 7 ayat (3) perlu diubah dengan menambahkan rincian analisis. Kerangka acuan, sebagaimana peruntukannya, harus mampu menjawab dan menjelaskan mengapa pembentukan peraturan diperlukan, termasuk

landasan secara filosofis dan cerminan kondisi sosiologisnya, tidak hanya dasar yuridis. Ketentuan Pasal 8 dan Pasal 9 Persekjen PPH, termasuk rinciannya dalam Lampiran III, yang mengatur tentang identifikasi dan analisis juga perlu diubah. Telaah dasar hukum tidak hanya dilakukan sebatas sifat delegasi kewenangan, tetapi juga mengkaji bahwa pembentukan Persekjen merupakan jalan keluar yang terbaik dan dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan yang ada. Dengan memasukkan RIA dalam tahapan identifikasi dan analisis dalam ketentuan Pasal 8 dan Pasal 9 Persekjen PPH, dasar kewenangan, pilihan tindakan untuk membentuk peraturan, hingga potensi dampak dan penerimaan peraturan dapat dijelaskan.

Penggunaan RIA dalam formulasi Persekjen mendorong akuntabilitas dalam pembentukan kebijakan. Penggunaan RIA dapat membantu akuntabilitas beberapa hal. Pertama, formulasi peraturan merupakan alternatif kebijakan terbaik untuk masalah yang dihadapi. Kedua, potensi manfaat yang akan diperoleh dengan pembentukan peraturan lebih besar jika dibandingkan dengan upaya dan sumber daya yang digunakan. Ketiga, dengan RIA dapat dilakukan proyeksi dampak atas dibentuknya suatu peraturan. Dengan penggunaan RIA idealnya kebijakan yang diambil memiliki peluang efektivitas yang lebih baik karena diambil dengan lebih obyektif (Sanjaya, R., Ramadhan, R. A., & Suitela, 2022). Tanpa pengaruh kepentingan-kepentingan tertentu. RIA juga dapat meminimalisasi adanya tumpang tindih dan redundansi kebijakan.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

4.1 *Simpulan*

Hasil pembahasan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan pembentukan peraturan di Setjen DPR RI masih memiliki beberapa kekurangan. Identifikasi substansi pengaturan dan penyesuaian konteksnya dengan kondisi internal organisasi Setjen DPR RI masih belum didasarkan pada metode ilmiah. Kebutuhan peraturan sering kali diawali sebagai jawaban prasyarat suatu penilaian organisasi. Identifikasi pihak yang terlibat dalam pembentukan Persekjen juga belum optimal dan belum sesuai dengan kompetensinya. Penggunaan metode ilmiah diperlukan untuk mengatasi permasalahan tersebut. RIA merupakan metode yang dapat diadopsi. Strategi penggunaan RIA dapat dimasukkan dalam tahap identifikasi dan analisis pembentukan Persekjen. Ketentuan dalam Persekjen PPH yang mengatur mengenai tata cara dan indikator analisis urgensi peraturan perlu diubah dengan menambahkan RIA sebagai metodenya. Dengan adanya RIA, diharapkan permasalahan *overregulated* dan tumpang tindihnya peraturan dapat diatasi dan dimitigasi agar tidak terulang kembali.

Urgensi kebutuhan regulasi idealnya disusun sebelum memasuki tahapan pembahasan substansi peraturan. Berdasarkan tahapan pembentukan dalam Persekjen PPH, telaah urgensi ini berada dalam tahap identifikasi dan analisis. Perubahan dalam petunjuk pelaksanaan identifikasi dan analisis perlu dilakukan dengan memasukkan komponen daftar periksa RIA. Kajian urgensi tidak lagi hanya melihat dasar kewenangan dan kebutuhan organisasi berdasarkan rencana strategis, tetapi juga diuji berdasarkan daftar periksa dengan indikator yang jelas.

Untuk mengatasi hal tersebut, perlu disusun suatu alat ukur untuk dapat menjadi indikator yang jelas apakah suatu peraturan perlu untuk dibentuk, termasuk dalam hal dan kewenangan apa pembentukannya. Aktor yang terlibat dalam pembentukannya pun perlu diidentifikasi dengan jelas. *Regulatory Impact Analysis (RIA)* adalah metode ilmiah yang dimungkinkan dipilih menjadi solusi. RIA telah dikembangkan dan diterima oleh dunia internasional sebagai metode ilmiah dalam pembentukan regulasi selama 28 tahun. RIA juga telah dikenal di Indonesia dan disebutkan dalam Lampiran UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU P3. Berkaca pada hal baik yang diaplikasikan pada kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan, penggunaan RIA penting pula diterapkan untuk pembentukan Persekjen yang mana masih belum berorientasi pada penggunaan data atau bukti.

4.2 *Saran*

Untuk melengkapi tahapan pembentukan Persekjen dapat dilakukan dengan perubahan Persekjen PPH dalam hal:

1. Kerangka acuan yang disampaikan oleh unit pengusul perlu dilengkapi dengan data fakta kondisi aktual yang terjadi sehingga membutuhkan regulasi sebagai bentuk solusi. Telaah kebutuhan atau urgensi juga perlu disusun dengan komprehensif berdasarkan kondisi faktual, peraturan yang terkait, serta proyeksi kebutuhan regulasi ke depan.

2. Untuk ketentuan mengenai tahap identifikasi dan analisis, perlu ditambahkan penggunaan RIA sebagai metode analisis. Implementasi RIA akan membantu menjawab kebutuhan dibentuknya peraturan dari sisi filosofis, sosiologis, dan sisi hukum sesuai dengan prinsip pembentukan peraturan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, dapat disampaikan saran sebagai berikut:

1. Pembangunan sistem co-production dalam pembentukan Persekjen dengan melibatkan perancang peraturan perundang-undangan, analisis legislatif, analisis kebijakan, analisis tata laksana, dan auditor. Peraturan merupakan produk yang memiliki banyak dimensi sehingga diperlukan sudut pandang lain selain dari sisi hukum. Dengan melibatkan pejabat-pejabat di bidang keahlian ini, maka formulasi Persekjen dapat dilakukan dengan lebih komprehensif karena setiap jabatan memberikan keahliannya masing-masing. Selain itu, peraturan yang akan disusun juga dilengkapi dengan gambaran implementasinya dari sisi tata laksana dan pemantauannya oleh auditor
2. Pembangunan sistem proyeksi kebutuhan regulasi dengan memanfaatkan algoritma kecerdasan buatan dalam big data dan sistem satu data yang dimiliki oleh Setjen DPR. Penggunaan algoritma ini memungkinkan Setjen DPR menyusun proyeksi kebutuhan pembentukan peraturan berdasarkan peraturan perundang-undangan, rencana strategis organisasi dan rencana kerja, sumber daya manusia, dan ketersediaan anggaran. Sistem ini dapat mengatasi disparitas antara rencana kerja dengan realisasi dalam formulasi Persekjen, serta dapat mencegah redundansi peraturan..

DAFTAR PUSTAKA

- Andriyan, Y., Rajab, A. M., Hidayat, R., Muhammad, S., & M. (2023). Eksistensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. *Jurnal Pemerintahan, Politik Anggaran Dan Adimistrasi Publik*, 3(1), 1–18.
- Asmara, G. (2022). Urgensi Kewenangan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan untuk Memajukan Kesejahteraan Umum. *Jurnal Diskresi*, 1(1), 1–16.
- Azis, R. A., Olivia, F., & Arianto, H. (2023). Regulatory Impact Assessment (RIA) Dalam Perumusan Kebijakan. *Lex Jurnalica*, 20(1), 87–95.
- Chairuddin, S. W., & Satsipi, E. (2023). Analisis Regulatory Impact Assesment (RIA) untuk Mengevaluasi Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19 di Kota Tangerang Selatan. *Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik*, 8(1), 45–60.
- Chandra, M. J. A., Barid, V. B., Wahanisa, R., & Kosasih, A. (2022). Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(1), 1–11.
- Eric, E., & Anggraita, W. (2021). Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel). *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 7(1).
- Hasima, R. (2020). Penerapan Metode Regulatory Impact Assessment Dalam Penyusunan Peraturan Daerah di Kota Kendari. *Halu Oleo Law Review*, 4(1).
- Kertiasih, N. N., Kardana, I. N., Warmadewi, A. A. I. M., & Artana, N. L. G. M. A. D. (2021). Pengajaran Bahasa Inggris Komunikatif Berbasis Budaya kepada Sekaa Teruna-Teruni Desa Tenganan Dauh Tukad. *Jurnal Abdidas*, 2(2), 273–279.
- Kurniati, N. (2016). *Hukum Agraria – Sengketa Pertanahan*. PT Refika Aditama.
- Kurniawan, T., Muslim, M. A., & Sakapurnama, E. (2018). Regulatory Impact Assessment and Its Challenges: An Empirical Analysis from Indonesia. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 39(1), 105–108.
- Kusuma, I. P. A. W., Sugiarta, I. N. G., & Suryani, L. P. (2021). Kewenangan Pemerintah Kota Denpasar dalam Penerapan Jalur Khusus Sepeda. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 2(3), 473–478.
- Lahu, E. P., & Mumbunan, M. T. (2023). Regulatory Impact Analysis (RIA) Aturan Ganjil-Genap Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. *Tri Panji: Liberal Arts Journal*, 2(1), 62–74.
- Langkay, J. G., Mawuntu, R. J., & Pinasang, D. R. (2023). Kajian Hukum Pelampauan Batas Kewenangan Pejabat Administrasi yang Bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Lex Administratum*, 9(4).
- Lubis, M. dan J. S. (1986). *Bunga Rampai Korupsi*. LP3ES.
- Maarif, I., & Arifin, F. (2022). Komparasi Penggunaan Analisis Regulatory Method Sebagai Instrumen Pendukung Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Litigasi*, 23(2), 272–290.
- Mahmud, F. L., & Ardianto, H. T. (2020). Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik (Studi Kasus Kebijakan Permukiman di Provinsi DKI Jakarta). *Journal of Politic and Government Studies*, 9(2), 231–240.
- Metana, A. H., & Liany, L. (2020). Urgensi Naskah Akademik Dalam Menghasilkan Peraturan Perundang-

- Undang Yang Baik. *Lex Jurnalica*, 17(1), 110–118.
- Muhsin. (2021). Fungsi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Das Sollen*, 5(1), 1–17.
- Ningsih, D. A. (2022). Implementasi Fungsi Pejabat Publik yang Dapat Diemban Oleh Notaris dalam Menjalankan Kewenangannya Sebagai Pejabat Umum. *Jurnal Notarius*, 1(2), 173–181.
- Nurmayanti. (2020). Lonjakan Harga Pangan Selama Pandemi Ancam Ketahanan Pangan Dunia. *Liputan6.Com*. <https://www.liputan6.com/bisnis/realita/d/4351912/lonjakan-harga-panganselama-pandemi-ancam-ketahananpangan-dunia>.
- Prakoso, I. S. (2021). Eksistensi dan Fungsi Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Kajian Hukum*, 6(1), 1–11.
- Purnamawati, E., & Hijawati, H. (2022). Freies Ermessen dalam Pemerintahan Indonesia. *Solusi*, 20(1), 98–109.
- Rahmadhony, A., & Rosyadi, A. R. (2022). Peraturan MPR, DPR, DAN DPD: Internal Regulation atau Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(4), 435–449.
- Roshanti, D., Laili, R. N., Munif, B., & Habibitasari, B. B. (2022). Analisis Peran Aktor dalam Formulasi Kebijakan Program Sekardadu (Sekolah Rawat Daerah Aliran Sungai di Banyuwangi). *Jurnal Riset Sosial Humaniora Dan Pendidikan*, 1(3), 56–70.
- Safitri, F. (2022). Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Efektivitas Realisasi Anggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tangerang Selatan. *Jurnal Inovasi Penelitian*, 2(12), 4083–4094.
- Sanjaya, R., Ramadhan, R. A., & Suitela, M. G. (2022). Peran Threshold dalam Tata Kelola Kebijakan di Indonesia. *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum*, 2(3), 7–25.
- Setiadi, W. (2019). Institutional restructuring to sustain regulatory reform in indonesia. *Hasanuddin Law Review*, 5(1), 120–131.
- Sihombing, D. L., Nasution, B., Nasution, F. A., & Siregar, M. (2022). Peran Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, 2(1), 230–239.
- Staroňová, K. (2017). Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries. *European Journal of Risk Regulation*, 8(4), 723–742.
- Tanjung, R., & Masril, M. (2022). Kewenangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi. *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam*, 7(1), 27–48.
- Usmany, T. D., & Dirkareshza, R. (2023). Penerapan Jalan Berbayar di Provinsi DKI Jakarta yang Dianggap Merugikan Masyarakat. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 4(3), 411–421.
- Walt, G., & Gilson, L. (1994). Reforming the Health Sector in Developing Countries: The Central Role of Policy Analysis. *Health Policy and Planning*, 9(4), 353–370.
- Wicaksono, D. A. (2023). Quo Vadis Pengaturan Regulatory Impact Analysis (RIA) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 20(2), 44–60.
- Wirautami, I. A. D., & S. I. K. R. (2022). Kebijakan Formulasi Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Penanganan Malpraktek yang Dilakukan oleh Dokter. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 3(3), 467–474.
- Zulmawan, W. (2022). Regulatory Impact Assessment Penggunaan Produk Dalam Negeri pada Pengadaan Barang/Jasa. *UNES Law Review*, 5(1), 32–49.