

STRATEGI PENATAAN KEBIJAKAN NASIONAL

STRATEGIES FOR DEREGULATION AND NATIONAL POLICY MAKING IMPROVEMENT

Erna Irawati, Agit Kristiana, dan Aldhino Niki Mancner

Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Kebijakan publik di Indonesia jumlahnya sangat banyak dan seringkali kurang pro publik maupun pro bisnis, jika kondisi ini dibiarkan akan berimbas pada capaian tujuan pembangunan. Salah satu prioritas nasional menekankan pentingnya deregulasi yang bertujuan untuk menyederhanakan berbagai kebijakan yang ada. Strategi untuk melakukan deregulasi ini dapat dilakukan dengan *The Guillotine Process* dan Sistem Quota. Strategi ini juga harus dilengkapi dengan upaya membenahi proses perumusan kebijakan sehingga menghasilkan kebijakan yang baik. Proses perumusan kebijakan ini membutuhkan sebuah pedoman yang berlaku secara nasional yang disebut Indeks Kualitas Kebijakan (IKK).

Kata kunci: *The Guillotine Process*, Sistem Quota, Indeks Kualitas Kebijakan (IKK)

Abstract

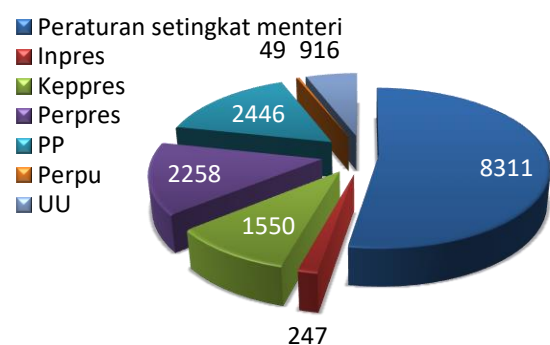
The number of public policies in Indonesia are high and most of the policies are not pro public nor pro bussiness. This situation will affect development if Government does not take corrective measures. One of national priorities emphasizes on the importance of deregulation that aims to reduce the number of existing policies. Deregulation can be implemented with The Guillotine Process and quota system. This strategy should be complemented by improvement of policy formulation process in order to produce good policy. Policy formulation process requires a guideline that can be applied national wide, for instance through establishing Policy Quality Index.

Keywords: *The Guillotine Process, Quota System, Policy Quality Index*

A. Pendahuluan

Tata kelola kebijakan yang baik telah menjadi kebutuhan mendesak yang harus diwujudkan dalam era reformasi birokrasi saat ini. Tuntutan ini juga cukup rasional mengingat besarnya anggaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah, baik di Pusat maupun di Daerah, untuk menyusun berbagai regulasi seperti undang-undang hingga peraturan daerah. Gambaran kualitas regulasi yang dilakukan berbagai lembaga survey nasional dan internasional, menunjukkan kualitas regulasi di Indonesia masih rendah.

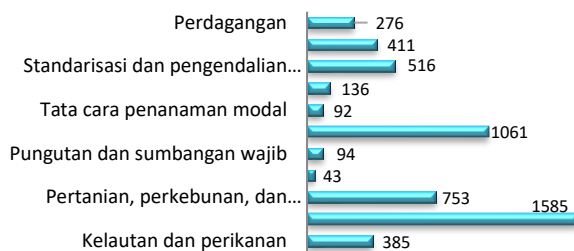
Gambar 1 : Regulasi di tingkat Pusat yang terbit tahun 2000-2015



Sumber: Data Sekretariat Negara dan *Hukum Online* dalam Bappenas (2015)

Permasalahan kebijakan Indonesia ditandai dengan jumlah regulasi yang sangat banyak. Pada periode tahun 2000 hingga tahun 2015, pemerintah Indonesia telah menerbitkan 15.777 regulasi. Jumlah ini belum termasuk regulasi di tingkat daerah dalam bentuk Perda. Data dari Bappenas menunjukkan terdapat 42.000 aturan/regulasi dan 3.000 lebih Perda yang bermasalah saat ini.

Gambar 2 : Kategori bidang regulasi



Sumber: Hukum Online dalam Bappenas (2015)

Selain permasalahan terkait jumlah, kualitas kebijakan Indonesia juga perlu dipertanyakan. Beberapa indikasinya, antara lain: banyak kebijakan (regulasi) tidak berpihak pada kepentingan publik, banyak Perda yang dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, banyaknya program pembangunan yang memicu kontroversi para pemangku kepentingan, ironisnya kebijakan berusia sangat pendek (Dwiyanto, 2016). Kondisi regulasi tersebut mengganggu kecepatan Pemerintah untuk bertindak dan juga menghambat laju investasi dalam negeri karena dianggap tidak mendorong pertumbuhan ekonomi.

Urgensi penataan kebijakan di Indonesia sudah tidak perlu dipertanyakan lagi. Bappenas (2015) menjelaskan secara umum permasalahan regulasi di Indonesia berada dalam aspek konflik, inkonsisten, multitafsir, dan tidak operasional seperti ditunjukkan dalam Gambar 3 berikut.

Gambar 3 : Permasalahan regulasi di Indonesia

Konflik	Terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya
Inkonsisten	Terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya.
Multitafsir	Terdapat ketidakjelasan pada objek dan subjek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas.
Tidak Operasional	Regulasi tersebut tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.

Sumber : Bappenas (2015)

Isu publik yang selanjutnya adalah bagaimana melakukan penataan regulasi Indonesia menjadi lebih sederhana dan bagaimana meningkatkan kualitas proses perumusan kebijakan sehingga tidak akan terjadi pengulangan terhadap masalah yang sama. Bahkan, salah satu program prioritas nasional dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo adalah deregulasi yang bertujuan untuk menyederhanakan aturan yang jumlahnya terlalu banyak. Beberapa tantangan dalam melakukan penyederhanaan ini diantaranya: masih belum adanya kesepahaman mengenai bagaimana melakukan penyederhanaan, menilai kualitas kebijakan, agenda, aspek atau unsur apa yang harus diperbaiki, serta siapa yang paling berkontribusi pada rendahnya kualitas kebijakan.

B. Strategi Deregulasi dan Peningkatan Kualitas Dalam Proses Perumusan Kebijakan

Deregulasi dapat dilaksanakan dalam jangka pendek dengan alternatif-alternatif sebagaimana dijelaskan di bawah ini, dalam jangka panjang upaya tersebut harus diiringi juga dengan peningkatan kualitas proses perumusan kebijakan. Alternatif jangka pendek yang dapat dilakukan diantaranya yaitu:

1. *The Guillotine Process*

Teknik *The Guillotine Process* merupakan suatu proses penyederhanaan dalam regulasi sebagai suatu strategi yang 'cerdas' di mana proses tersebut

dilakukan dengan cara transparan dalam menghitung serta mengkaji biaya administrasi dan politik berbagai regulasi.

Teknik *The Guillotine Process* merupakan reformasi suatu regulasi demi terwujudnya *better regulation* dan juga prosesnya membutuhkan waktu relatif singkat, sehingga teknik ini bisa dijadikan alternatif jangka pendek. Berdasarkan pengalaman dari beberapa negara yang sudah melaksanakan teknik ini, hanya diperlukan 18–30 bulan saja waktu untuk melakukannya.

Upaya mengurangi jumlah regulasi melalui teknik ini telah diterapkan di beberapa negara seperti Vietnam, Korea, Meksiko, Kenya, dan Ukraina. Hasil capaian penyederhanaan regulasi melalui *The Guillotine Process* di negara-negara tersebut mencapai rata-rata 32.2% dengan tingkat eliminasi regulasi mencapai 48,5%.

Tabel 1: *Results from the regulatory guillotine*

	Target of Reforms	Before Cleanup	% Eliminated	% Simplified
Korea (11 months)	Regulations	11,125	48.8%	21.7%
Mexico (5 years)	Formalities	2,038	54.1%	51.2%
Moldova (16 weeks)	Regulations	1,130	44.5%	12.5%
	Fee-based Permits	400	68.0%	20.3%
Ukraine (12 weeks)	Regulations	15,000	46.7%	43.3%

Sumber : Jacobs (2006)

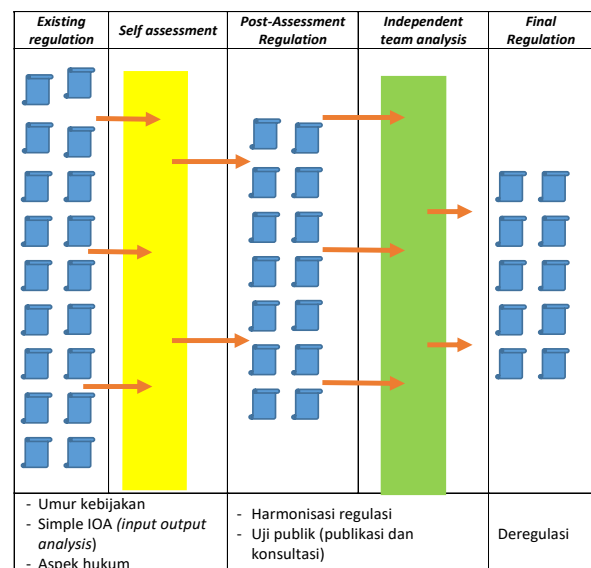
Teknik *The Guillotine Process* memiliki beberapa tujuan, antara lain: (1) menginventarisir beberapa regulasi yang bermasalah, (2) menghapus regulasi yang tidak perlu, (3) menyederhanakan regulasi yang rumit, (4) melakukan perubahan agar hasilnya signifikan, (5) melibatkan para *stakeholder* serta membangun momentum dan visibilitas reformasi, yang terakhir (6) meluncurkan proses yang bersifat *sustainable* untuk pengendalian kualitas dan kepastian hukum.

The Guillotine Process dilakukan melalui tahapan:

1. *Self assessment* dengan kriteria: Umur kebijakan, *simple Input-Outcome Analysis* (IOA), dan aspek hukum.
Hasil: Daftar kebijakan yang perlu dihapuskan beserta daftar kebijakan yang perlu dibahas di tahap ke dua.
2. *Independent team analysis* : Difokuskan pada harmonisasi kebijakan dan uji publik (publikasi dan konsultasi).

Proses eliminasi yang terjadi dalam tiap tahapan dalam *The Guillotine Process* akan menyederhanakan jumlah regulasi. Bentuk eliminasi yang dilakukan antara lain: penghapusan atau penggabungan regulasi.

Gambar 4 : *The Guillotine Process*



Sumber: Diolah dari Jacobs (2006)

2. Sistem Quota

Merujuk sasaran nasional tentang pengurangan regulasi yang memiliki target sebanyak 50%, maka sebagai konsekuensinya semua K/L/Pemda harus mengurangi jumlah regulasinya dalam kisaran 25-50%, hal ini tergantung pada hasil analisis masing-masing K/L/Pemda. Mekanisme penyederhanaan regulasi melalui teknik ini juga dapat dipetakan ke

dalam kuadran IOA. IOA pada dasarnya membandingkan *input* (semua *effort* yang dikeluarkan) dan *outcome* (manfaat atau dampak). Tabel 2 di bawah ini menunjukkan pemetaan *input* dan *outcome* tersebut dengan konsekuensi-konsekuensinya.

Tabel 2 : Kuadran IOA regulasi

(-) Outcome (+)	I <i>Input</i> (rendah) <i>Outcome</i> (tinggi) (dipertahankan)	II <i>Input</i> dan <i>Outcome</i> (tinggi) (dianalisis lebih lanjut)
	III <i>Input</i> dan <i>Outcome</i> (rendah) (dihapuskan)	IV <i>Input</i> (tinggi) <i>Outcome</i> (rendah) (dihapuskan)
	(-) Input (+)	

Tabel 2 di atas memberikan gambaran kelebihan dan kelemahan masing-masing alternatif berdasarkan kriteria-kriteria umum evaluasi (Bardach, 2012).

Tabel 3 : Analisis pilihan strategi

No	Kriteria	Analisis
1	<i>Administrative Operability</i>	Dari sisi ketersediaan SDM, finansial, fasilitas, dan waktu alternatif ke dua lebih memungkinkan untuk segera dilaksanakan dengan hasil yang pasti.
2	<i>Technical Feasibility</i>	Dari sisi ketercapaian tujuan dalam menyusun kebijakan alternatif kedua memberikan peluang kepada K/L/Pemda untuk secara ‘tepat’ mengidentifikasi dan menetapkan kebijakan mana yang harus dipertahankan dan mana yang harus dihapus.
3	<i>Political Viability</i>	Alternatif pertama dan kedua memiliki potensi yang sama untuk memberikan atau tidak memberikan dampak kekuatan secara politis bagi kelompok-kelompok tertentu.
4	<i>Economic and Financial Possibility</i>	Alternatif yang kedua sebagai sebuah pendekatan yang bersifat <i>mandatory</i> akan berimplikasi pada anggaran yang lebih sedikit daripada proses <i>assessment</i> pada alternatif pertama. Sedangkan dari sisi manfaat, keduanya memberikan manfaat terhadap upaya deregulasi sebagai program prioritas nasional.

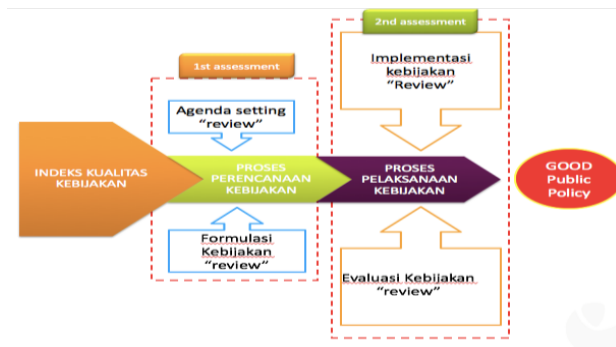
Sedangkan dalam jangka panjang, proses deregulasi yang sebelumnya telah dilakukan dengan beberapa alternatif yang ditawarkan, harus diikuti dengan pengembangan kualitas proses perumusan kebijakan. Upaya ini dapat dilakukan melalui pengembangan Indeks Kualitas Kebijakan (IKK). IKK merupakan upaya yang dapat dilakukan untuk mendorong peningkatan kualitas proses perumusan kebijakan di Indonesia. Indeks ini berguna untuk mengisi kekosongan instrumen dalam menilai kualitas kebijakan secara ‘seragam’. Instrumen ini digunakan untuk memotret dan membuat profil kebijakan di Indonesia.

Secara nasional instrumen ini juga diperlukan dan membantu pelaksanaan Reformasi Birokrasi (RB). Salah satu sasaran RB adalah menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien dengan salah satu indikator capaian adalah meningkatnya kualitas kebijakan publik. Tetapi instrumen mengukur capaian sasaran RB hingga saat ini belum tersedia.

Berbagai permasalahan dan alasan di atas memberikan penegasan pentingnya keberadaan suatu instrumen (IKK/*Policy Quality Index*) untuk mengukur kualitas kebijakan publik di Indonesia agar bisa sederhana, efektif, dan mudah (untuk digunakan baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah).

Konsep pengembangan IKK dapat difokuskan pada dua tahap, yaitu: pada (1) proses awal perencanaan kebijakan (tahap *agenda setting* dan formulasi kebijakan) serta pada (2) proses pelaksanaan suatu kebijakan (pada tahap implementasi dan evaluasi kebijakan). Berikut adalah *framework* IKK sebagai sebuah pedoman penilaian kualitas kebijakan.

Gambar 5 : *Framework* Indeks Kualitas Kebijakan



Pada *framework* di atas terlihat dua tahapan *assesment* yang harus dilakukan, yaitu:

1. *Assessment* terhadap proses perencanaan suatu kebijakan, dalam penilaian tahap ini perlu dilakukan *review* terhadap ‘agenda setting’ dan ‘formulasi kebijakan’. Tujuan *assessment* ini adalah memastikan bahwa *policy problem* merupakan isu publik yang ‘layak’ menjadi sebuah kebijakan dan disusun melalui proses formulasi kebijakan yang ideal.
2. *Assessment* terhadap proses pelaksanaan suatu kebijakan, dalam penilaian tahap ini perlu dilakukan *review* terhadap ‘implementasi kebijakan’ dan ‘evaluasi kebijakan’. Tujuan *assessment* ini adalah memastikan bahwa kebijakan yang dibuat diimplementasikan dengan tepat dan memberikan dampak yang diharapkan.

Instrumen dalam IKK akan menjadi acuan untuk peningkatan kualitas proses perumusan kebijakan, dan kemudahan pengembang untuk strategi peningkatan kualitas suatu kebijakan pada Instansi Pemerintah.

C. Kesimpulan

Deregulasi dan peningkatan kualitas dalam proses perumusan suatu kebijakan membutuhkan keputusan yang jelas dan

keberanian untuk segera dilaksanakan. Dua alternatif jangka pendek yang ada dalam *policy brief* mengindikasikan adanya peluang untuk keberhasilan upaya deregulasi dan peningkatan kualitas proses perumusan kebijakan publik.

Untuk menjamin kualitas kebijakan selanjutnya, langkah jangka pendek harus segera ditindaklanjuti dengan strategi jangka panjang yang bertujuan untuk memperbaiki proses perumusan kebijakan sehingga menghasilkan kebijakan yang pro publik dan *business friendly* (*ease of doing business*).

Daftar Pustaka

- Bardach, E, 2012, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path To More Effective Problem Solving* (4th Edition). Sage, Washington DC
- Jacobs, Scott, 2006, *The Regulatory Guillotine : A Tool for Rapid Regulatory Simplification*. Jakarta: Bahan tayang *Workshop on Accelerating Economic Regulatory Reform: Indonesia and International Experience*. (<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/239803/Regulatory%20Guillotine%20Jacobs%20presentation%20Jakarta%20April%202007.pdf>)
- Sadiawati, Diani, dkk, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi : Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas. ([http://dapp.bappenas.go.id/upload/file_article/document/\(buku-strategi-nasional-reformasi-regulasi\)-Buku%20Reformasi%20Regulasi%20-%20FINAL%20FIX\(1\).pdf](http://dapp.bappenas.go.id/upload/file_article/document/(buku-strategi-nasional-reformasi-regulasi)-Buku%20Reformasi%20Regulasi%20-%20FINAL%20FIX(1).pdf))
- The World Bank Group, 2015, *Worldwide Governance Indicators*. (<http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>)