



Kementerian PPN/
Bappenas

LAPORAN BACKGROUND STUDY KERANGKA REGULASI RPJMN 2025-2029

DISUSUN OLEH:
DIREKTORAT HUKUM DAN REGULASI
KEDEPUTIAN BIDANG POLITIK, HUKUM, PERTAHANAN DAN KEAMANAN
KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS
2023

LAPORAN *BACKGROUND STUDY* KERANGKA REGULASI RPJMN 2025-2029

Penanggung Jawab

Bogat Widyatmoko, S.E., M.A.
Deputi Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan

Ketua Pelaksana

Dewo Broto Joko Putranto, S.H., LL.M.
Direktur Hukum dan Regulasi

Tim Penulis

Kementerian PPN/Bappenas

Mumtaz Soraya Nasution, S.H., M.H.
Fanny Nafisah Hasibuan, S.H.
Pasha Nur Fauzan, S.H.
Rizky Amalia Putri, S.H., M.A.P.
Ubaiyana, S.H., M.H.
Yasmin Dwi Lestari, S.H.

Tim Peneliti

Izzudin Al Farras, S.E., M.Sc.
Adnan Yazar Zulfikar, S.H., LL.M.
Dr. Arman Anwar, S.H., M.H.
Dr. Nilam Andalia, S.H., LL.M.
Sayyidatiihayaa Afra, S.H.
Arie Afriansyah, S.H., M.I.L., Ph.D

Konsultan Penyusunan

Wicaksana Dramanda, S.H., M.H.

Daftar Isi

Daftar Isi.....	i
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang.....	1
2. Rumusan Masalah.....	3
3. Tujuan Penelitian.....	3
4. Metode Penelitian	3
5. Tahapan Penyusunan	4
BAB II LANDASAN TEORITIS.....	6
1. Hukum dan Pembangunan.....	6
2. Teori Regulasi.....	14
A. Mengapa Negara Perlu Membentuk Regulasi?	14
B. Over Regulasi dan Efektivitas Regulasi	16
C. Faktor-Faktor Kepatuhan terhadap Regulasi	17
D. Kegagalan Regulasi dan Ketidakpatuhan Masyarakat Terhadap Regulasi	19
E. Meningkatkan Kepatuhan Terhadap Regulasi.....	22
BAB III EVALUASI KERANGKA REGULASI DALAM RPJMN 2020-2024.....	25
1. Permasalahan Umum.....	25
A. Masalah Substantif	25
B. Masalah Prosedural.....	29
C. Masalah Kelembagaan.....	32
2. Evaluasi Kerangka Regulasi RPJMN 2020-2024.....	36
A. Agenda Pembangunan Ketahanan Ekonomi Untuk Pertumbuhan yang Berkualitas ..	36
B. Agenda Pembangunan Mengembangkan Wilayah untuk Mengurangi Kesenjangan ..	43
C. Agenda Pembangunan Meningkatkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas dan Berdaya Saing	56
D. Agenda Pembangunan Memperkuat Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar.....	75
E. Agenda Pembangunan Membangun Lingkungan Hidup, Meningkatkan Ketahanan Bencana, dan Perubahan Iklim.....	80
F. Agenda Pembangunan Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik.....	84
G. Realisasi Kerangka Regulasi Dalam RPJMN 2020-2024	88
BAB IV PROYEKSI KEBUTUHAN KERANGKA REGULASI DALAM RPJMN 2025-2029	90
A. Gambaran Umum Arah Kebijakan Pembangunan Dalam RPJMN 2025-2029	90

B.	Bidang Politik, Hukum, Pertahanan, dan Keamanan	93
1.	Arah Pembangunan, Peluang, Dan Tantangan	93
2.	Evaluasi Peraturan Perundang-undangan	97
3.	Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi	103
C.	Bidang Sosial Budaya.....	109
1.	Arah Pembangunan, Peluang, Dan Tantangan	109
2.	Evaluasi Peraturan Perundang-undangan	115
3.	Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi	124
D.	Bidang Kewilayahan Dan Tata Ruang	127
1.	Arah Pembangunan, Peluang, dan Tantangan	127
2.	Evaluasi Peraturan Perundang-undangan	138
3.	Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi	147
D.	Bidang Ekologi.....	150
1.	Arah Pembangunan, Peluang, dan Tantangan	150
2.	Evaluasi Peraturan Perundang-undangan	158
3.	Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi	173
F.	Bidang Infrastruktur Maritim	176
1.	Arah Pembangunan, Peluang, dan Tantangan	176
2.	Evaluasi Peraturan Perundang-Undangn	183
3.	Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi	197
G.	Bidang Ekonomi.....	198
1.	Arah Pembangunan, Peluang, dan Tantangan	198
2.	Evaluasi Peraturan Perundang-Undangn	209
3.	Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi	219
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN		227
A.	Kesimpulan.....	227
B.	Saran.....	232
DAFTAR PUSTAKA.....		233
LAMPIRAN		245

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perencanaan pembangunan nasional telah dimulai sejak tahun 1969 sampai dengan tahun 1997 melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), kemudian dilanjutkan dengan Program Pembangunan Nasional (Propenas) antara tahun 1999-2004. Sejak tahun 2004 sampai dengan laporan penelitian ini disusun, pembangunan nasional dilakukan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yakni RPJPN 2005-2025 serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yakni RPJMN I (2004- 2009), RPJMN II (2010-2014), RPJMN III (2015-2019), dan RPJMN IV (2020-2024).¹ Urgensi perencanaan pembangunan nasional khususnya dalam bidang hukum semakin memperoleh perhatian khusus, salah satunya sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 18, yang dengan tegas meletakkan peran penting pada RPJPN, RPJMN, dan RKP, sebagai acuan dalam penyusunan daftar rancangan undang-undang dalam program legislasi nasional. Pada sisi ini, terlihat pula urgensi regulasi dalam penyelenggaraan pembangunan. Pasal 18 menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan menjadi bagian yang akan menentukan keberlangsungan dan keberlanjutan pembangunan yang direncanakan.

Dalam upaya perwujudan perencanaan pembangunan yang baik, Indonesia masih terus menghadapi hambatan dan kendala. Berbagai hambatan, baik dari faktor internal seperti perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, terlambat merespon perkembangan kebutuhan masyarakat, *over regulated*, maupun faktor eksternal seperti pengaruh globalisasi, telah membuat Bangsa Indonesia banyak belajar dan memahami perencanaan pembangunan yang lebih baik untuk tahun-tahun mendatang. Berdasarkan berbagai pengalaman dalam perencanaan sebelumnya, perencanaan pembangunan lima tahun hingga dua puluh tahun ke depan perlu dilakukan secara lebih komprehensif, sekaligus disesuaikan dengan dinamika politik, ekonomi, maupun sosial dalam masyarakat agar dapat menampung berbagai aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.²

Berbagai dinamika yang terjadi dalam penyelenggaraan negara sangat berpengaruh terhadap proses pengambilan keputusan dalam pembentukan regulasi. Oleh karena itu, dinamika tersebut perlu diwadahi dalam suatu sistem perencanaan yang terintegrasi antarsektor dan dapat

¹ Background Study Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015-2019, hal.10

² Background Study Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015-2019, hal.10

mengakomodasi kebutuhan berbagai pihak dan berbagai bidang pembangunan, baik dari sisi pendanaan maupun secara khusus dari sisi regulasi. Oleh karena itu, penting untuk menghadirkan kerangka regulasi guna memastikan pembangunan terjadi secara teratur.

Kerangka regulasi adalah perencanaan pembentukan regulasi dalam rangka memfasilitasi, mendorong, dan mengatur perilaku masyarakat dan penyelenggara negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara.³ Regulasi merupakan sarana untuk mengoperasionalkan kebijakan pemerintah atau bentuk formal (formalisasi) suatu kebijakan agar mempunyai kekuatan memaksa (untuk dipatuhi, dilaksanakan dan ditegakkan). Hingga saat ini, regulasi di Indonesia masih menjadi sarana utama bagi pemerintah untuk mengoperasionalkan kebijakan-kebijakannya, terutama yang bersifat strategis.⁴

Kerangka Regulasi dimaksudkan untuk memberi arahan dan landasan dalam melaksanakan kegiatan penyelenggaraan negara dan pembangunan, dengan muatan indikasi atau arahan kebijakan mengenai rancangan peraturan perundang-undangan yang diusulkan dalam kurun waktu tertentu. Dengan mempertimbangkan efisiensi anggaran serta berbagai dampak lain yang sangat signifikan bagi masyarakat dan penyelenggaraan pembangunan, maka proses penanganan kerangka regulasi harus dilakukan dengan baik sejak proses perencanaan. Di samping itu, pengelolaan kerangka regulasi sejak proses perencanaan juga dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan demi terwujudnya peraturan perundang-undangan nasional yang tertib, sehingga memungkinkan setiap tindakan dapat memberikan manfaat yang lebih optimal.⁵

Berdasarkan uraian di atas, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, sesuai dengan perannya sebagai perumus kebijakan pembangunan nasional, menyusun suatu studi untuk memproyeksi kebutuhan regulasi guna mencapai tujuan pembangunan sebagaimana ditetapkan di dalam RPJMN 2025-2029 dan RPJPN 2025-2045. Studi ini juga akan memberikan justifikasi pentingnya integrasi kerangka regulasi dengan perencanaan kebijakan pembangunan nasional.

Mengingat luasnya ruang lingkup pembangunan nasional yang direncanakan di dalam RPJMN 2025-2029 dan RPJPN 2025-2045, studi ini akan memilah sektor-sektor tertentu yang akan dikaji dan diproyeksi kebutuhan regulasinya. Pemilahan sektor dilakukan dengan mengidentifikasi **sektor prioritas** berdasarkan visi Indonesia Emas 2045 yang ditetapkan di dalam RPJPN 2025-2045, yang meliputi:

³ Background Study Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015-2019, hal.10

⁴ Background Study Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015-2019, hal.12

⁵ Background Study Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015-2019, hal.13

1. sektor ekologi, kewilayahan, dan tata ruang;
2. sektor sosial budaya, politik, hukum, dan keamanan; dan
3. sektor ekonomi dan infrastruktur.

Selain memilah sektor yang akan dikaji, studi ini juga hanya akan fokus pada aspek kebutuhan regulasi untuk menunjang pembangunan Indonesia sebagai negara maritim dunia sebagaimana ditetapkan di dalam RPJPN 2025-2045.

2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana implementasi perencanaan kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024
- b. Apa isu strategis di sektor prioritas yang penting untuk segera direspon dengan perubahan atau pembentukan regulasi?
- c. Apakah peraturan perundang-undangan yang ada di setiap sektor prioritas masih dapat memenuhi kebutuhan pembangunan?
- d. Bagaimana strategi kerangka regulasi yang perlu dibentuk guna mencapai tujuan pembangunan secara teratur?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan penyusunan *Background Study* RPJMN 2025-2029 dan RPJPN 2025-2045 adalah:

- a. untuk mengetahui bagaimana implementasi kerangka regulasi yang dimuat di dalam RPJMN 2020-2024;
- b. Untuk memahami isu strategis kebutuhan regulasi yang sesuai dengan kebutuhan isu bidang dalam jangka menengah;
- c. Untuk mengevaluasi kemampuan peraturan perundang-undangan yang tersedia dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan; dan
- d. mengidentifikasi kerangka regulasi yang dibutuhkan untuk mengatasi isu tersebut.

4. Metode Penelitian

Studi ini akan dilakukan dengan menggunakan pendekatan doktriner atau yuridis-normatif, yakni pendekatan yang fokus pada menguji fakta-fakta hukum yang ditemukan terhadap teori dan asas tertentu yang dijadikan pisau analisis. Meskipun pendekatan ini dapat dilakukan hanya dengan studi kepustakaan, namun untuk memperkaya argumentasi, akan digunakan data-data primer yang didapat dari wawancara dengan ahli ataupun melalui mekanisme *Focus Group Discussion* (FGD).

Pendekatan yuridis normatif juga akan dilakukan untuk menguji apakah peraturan perundang-undangan yang ada di setiap sektor terhadap problematika faktual dan harapan di masa depan. Analisis pada bagian ini akan mencoba menjawab apakah peraturan perundang-undangan di setiap sektor masih dapat mengatasi problematika faktual yang ada, sekaligus merespon kebutuhan pembangunan di masa yang akan datang.

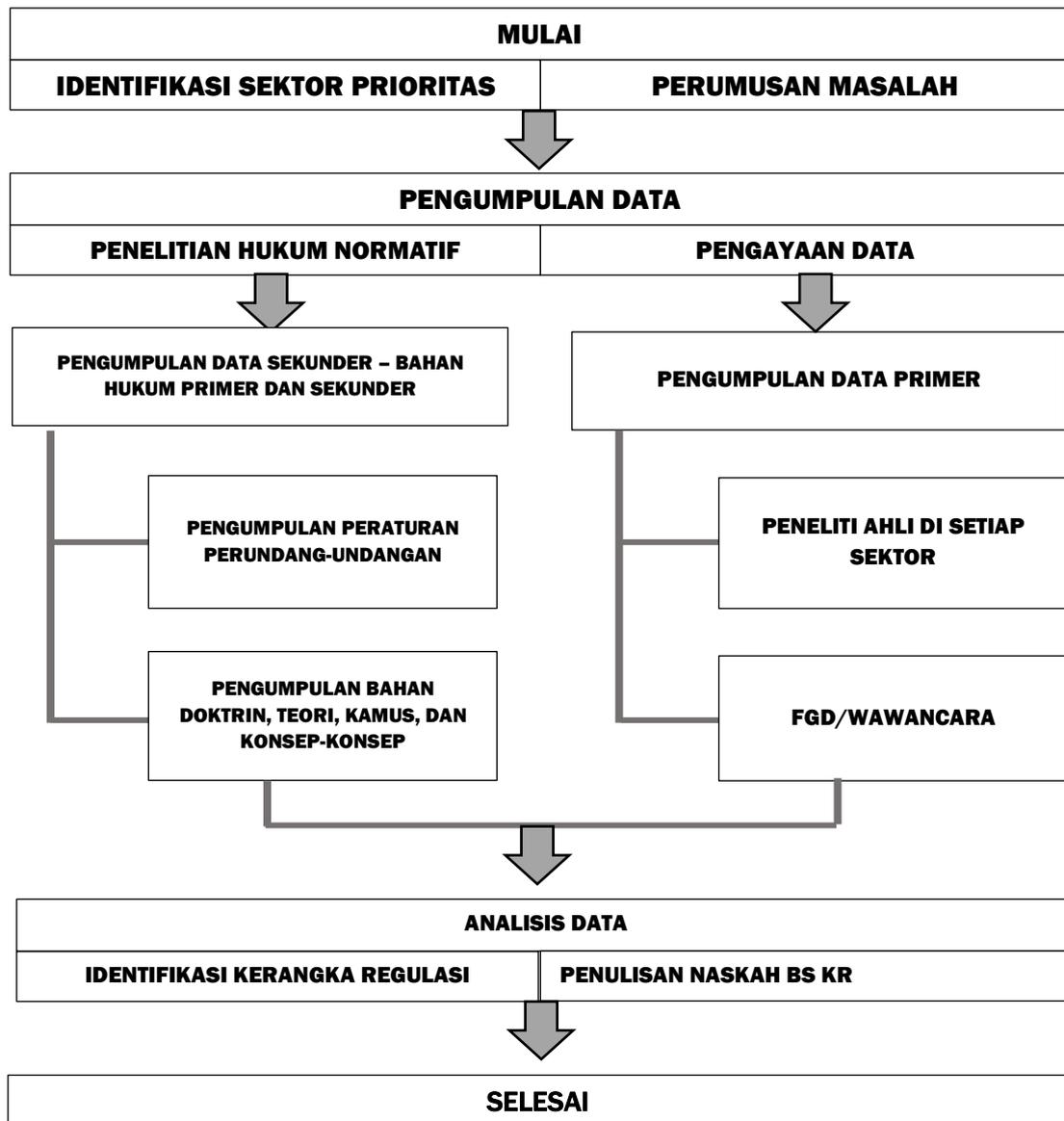
Spesifikasi studi ini adalah deskriptif-preskriptif analitis, yakni studi yang bersifat menggambarkan fakta-fakta mengenai keadaan objek yang diteliti melalui data-data sekunder, yang dibagi dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang diperoleh, serta menggambarkan bagaimana strategi pengaturan melalui peraturan perundang-undangan pada sektor prioritas yang dikaji.

5. Tahapan Penyusunan

Penyusunan Background *Study* RPJMN 2025-2029 dan RPJPN 2025-2045 dilakukan melalui kegiatan sebagai berikut:

- a. Melakukan *review* terhadap dokumen-dokumen yang relevan dengan RPJPN 2025-2045, seperti RPJMN 2020-2024 dan RPJPN 2005-2025, evaluasi pelaksanaan RPJMN 2020-2024 dan RPJPN 2005-2025, dan visi Indonesia Emas 2045;
- b. Mengidentifikasi isu strategis kebutuhan regulasi dalam rangka pembangunan nasional;
- c. Melakukan pengumpulan data melalui studi literatur, *focus group discussion* dengan akademisi, praktisi, Kementerian/Lembaga dan aparat penegak hukum; dan
- d. Menulis laporan Background *Study* RPJMN 2020-2024 dan RPJPN 2005-2025.

Dalam bentuk diagram alir, tahapan penyusunan dapat digambarkan sebagai berikut:



BAB II

LANDASAN TEORITIS

1. Hukum dan Pembangunan

Dalam membahas pembangunan sebuah negara, kerap kali sebuah hukum ditantang untuk menjawab kebutuhan pembangunan tersebut. Namun, lahirnya tuntutan tersebut bukan merupakan sebuah hal yang baru. Adam Smith menyampaikan bahwa ketidaksempurnaan hukum dan ketidakpastian dalam penerapannya merupakan faktor utama dalam mundurnya sebuah perdagangan.⁶ Max Weber, seorang sosiolog dan filsuf terkenal akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, menjelaskan pentingnya hukum yang “rasional” dalam ekonomi dan masyarakat.⁷ Friedrich Hayek, seorang filsuf dan ekonom di abad ke-20, turut mendiskusikan kaitannya antara konsep hukum untuk mendukung adanya kesejahteraan dan pembangunan sebuah negara.⁸

Lekatnya keterkaitan antara hukum dan pembangunan ini memunculkan sebuah terminologi yang cukup terkenal di bidang ilmu hukum, yakni “*law and development*”, yang semakin berkembang pasca berakhirnya Perang Dunia II. Akademisi, praktisi, hingga institusi privat berlomba-lomba mengadopsi hukum dan praktik hukum di negara maju, khususnya Amerika Serikat, dengan tujuan untuk mendorong adanya pembangunan di berbagai negara dunia ketiga terutama dalam bidang ekonomi dan sosial.⁹

Praktik menjadikan hukum sebagai salah satu instrumen pembangunan tersebut dikenal sebagai “*law and development movement*,”¹⁰ yakni gerakan yang mendorong adanya transformasi hukum ke arah yang lebih modern. Mereka percaya bahwa hukum merupakan fungsi prasyarat dari ekonomi industrial,¹¹ dan hukum juga dipandang sebagai “sebuah paksaan yang dapat membentuk dan merekayasa perilaku manusia untuk mencapai tujuan pembangunan.”¹²

Pandangan ini menjadi menarik apabila dihubungkan dengan pemaknaan fungsi hukum dari Roscoe Pound yang menganut paham *legal realism*. Dirinya memandang bahwa “*law is a tool of social engineering*.”¹³ Pemikiran ini pada awalnya bermula pada keresahan Pound terhadap posisi

⁶ Adam Smith, *Lectures on Jurisprudence* dalam Yong-Shik Lee, “General Theory of Law and Development,” *Cornell International Law Journal*, Vol. 50, 2017, hlm. 420.

⁷ Max Weber, *Law in Economy and Society*, New York: Simon and Schuster, 1969, hlm. 528.

⁸ Yong-Shik Lee, *loc.cit.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ David M. Trubek, *The “Rule of Law” in Development Assistance: Past, Present, and Future*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, hlm. 74-81.

¹¹ David M. Trubek, “Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development,” *Yale Law Journal*, Vol. 82, No. 1, 1972, hlm. 6.

¹² Elliot M. Berg, “Law and Development: A Review of the Literature and a Critique of ‘Scholar in Self-Estrangement’,” *AM J. Comp. L.* Vol. 492, 1977, hlm. 505-506.

¹³ Linus J. McManaman, “Social Engineering: The Legal Philosophy of Roscoe Pound,” *St. John’s Law Review*, Vol. 33, No. 1, 1958, hlm. 7.

hukum yang kerap kali diisolasi dari realita, sehingga menimbulkan kesan anti terhadap perubahan.¹⁴ Kondisi demikian yang justru membuat hukum seringkali tidak relevan dengan kebutuhan masyarakat.

Secara umum, terdapat beberapa permasalahan ketika hukum dihadapkan dengan kebutuhan pembangunan yang ditemui oleh Pound di Amerika. *Pertama*, adanya “*perennial problem*”, yaitu tuntutan agar hukum dapat selalu stabil di satu sisi, namun di sisi lain juga harus mampu memberikan kepastian dan melindungi kepentingan publik, sekaligus juga melindungi kepentingan individu tanpa menegasikan satu sama lain.¹⁵

Kedua, perubahan besar terkait kehidupan sosial dan ekonomi. Hal ini terlihat misalnya dari sejarah pengadopsian hukum di Amerika yang pada saat itu lebih menitikberatkan kepada masyarakat agrikultural, akan tetapi tidak lama berselang terjadi perubahan mendasar dimana banyak daerah menjadi urban dengan karakter masyarakat yang industrial.¹⁶ Pound melihat bahwa karakter hukum yang kaku pada akhirnya membuat hukum tidak dapat beradaptasi dengan baik terhadap perubahan.

Ketiga, adalah ketimpangan edukasi di dalam profesi hukum. Hal ini tentunya menimbulkan masalah, sebab orang-orang yang berprofesi hukum sudah seharusnya memiliki pemahaman yang baik tentang hukum dan bagaimana seharusnya hukum ini dapat dikembangkan. Kurangnya pemahaman ini akhirnya melahirkan permasalahan lainnya, yakni produk hukum yang buruk. Meskipun perlu dipahami bahwa aspek buruknya legislasi bukan hanya berasal dari kurangnya edukasi hukum terhadap orang yang berprofesi hukum, akan tetapi hal ini menjadi krusial.¹⁷ Padahal produk hukum sangat berpengaruh langsung terhadap kehidupan masyarakat. Dari berbagai permasalahan tersebut, membuat Pound mempelajari dimensi keilmuan lain secara mendalam, dan mengembangkan gagasan hukum baru yang dikenal sebagai mazhab *sociological jurisprudence*.¹⁸

Meskipun *sociological jurisprudence* tidak lepas dari kritik, namun pemikiran Pound patut menjadi acuan dalam membumikan hukum ke dalam masyarakat. Setidaknya terdapat 4 (empat) tahap dalam memahami gagasan ini, yakni: (1) *the mechanical stage*; (2) *the biological stage*; (3) *the psychological stage*; dan (4) *the stage of unification*.¹⁹ Apabila disimpulkan dari keempat tahap ini, maka *sociological jurisprudence* dapat diartikan sebagai pencarian terhadap filosofi

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid*, hlm. 8.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 9.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 10.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Roscoe Pound, “The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. [Concluded] III. Sociological Jurisprudence,” *Harvard Law Review*, Vol. 25, No. 6, 1912, hlm. 498-516.

hukum di dalam masyarakat. Dalam gagasan ini, terdapat pengaruh sosial terhadap institusi dan doktrin hukum. Artinya, hukum tidak boleh diisolasi dari realita sosial agar memiliki fungsi yang utuh.²⁰ Oleh karena itu, hal ini berdampak pada pemaknaan Pound kedua bahwa *sociological study* memiliki hubungan yang erat dengan studi hukum dalam hal menerjemahkan kondisi sosial dalam proses legislasi. Pound mengkritik bahwa selama ini, undang-undang hanya dibuat berdasarkan perbandingan antar-hukum, tetapi tidak menyentuh kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Padahal, masyarakat sebagai subjek hukum harus didengar kebutuhannya agar norma hukum berjalan secara efektif.²¹ Adapun salah satu cara untuk menangkap kebutuhan masyarakat ialah dengan mempelajari sejarah hukum masyarakat itu sendiri yang tentunya akan berkorelasi dengan keadaan ekonomi, sosial, dan psikologi masyarakat tersebut seiring waktu berjalan.²²

Dengan demikian, *sociological prudence* yang berkembang menjadi pendekatan sosio-legal ini dapat dipahami dengan “*socio*” merupakan konteks yang memosisikan di mana hukum itu berada (sebagai fakta sosial).²³ Studi sosio-legal sebagaimana yang dimaksud seperti ini merupakan alternatif yang bersifat interdisipliner dari studi hukum doktrinal, yang mana ia dikategorikan sebagai “*applied socio-legal research*” berdasarkan dikotomi relasi yang ada dalam “*social scientific studies of law*.”²⁴ *Applied socio-legal research* itu sendiri berkuat pada urusan hukum dan kebijakan atau *law and policy* (contoh: *socio-legal studies*, *law in context*, dan *policy research*). Dengan kata lain, akan sangat berurusan dengan meneliti bagaimana hukum beroperasi pada fenomena-fenomena aktual di masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemikiran Pound bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial, setidaknya terdapat 2 (dua) makna utama dari gagasan tersebut, yaitu: (1) bahwa diperlukan adanya tatanan hukum (*legal order*) yang mengatur perilaku manusia secara sistematis. *Legal order* ini harus berasal dari kekuatan masyarakat pula yang terorganisir secara politik. Dalam pengertian ini disebut rezim kontrol sosial; (2) bahwa dasar kewenangan judisial dan keputusan administratif berada di tangan masyarakat.²⁵ Artinya, segala keputusan hukum harus mendapatkan legitimasi dari masyarakat yang berdaulat.

²⁰ *Ibid*, hlm. 513.

²¹ *Ibid*, hlm. 514.

²² *Ibid*, hlm. 515-516.

²³ Sally Wheeler dan Phil Thomas, “Socio-Legal Studies,” dalam David Hayton (eds.), *Law’s Future(s)*, Oxford: Hart Publishing, 2002, hlm. 271.

²⁴ Cabang kedua dari dikotomi ini dinamakan “*Pure Socio-Legal Research*” dan mencakup hal-hal yang berkenaan dengan teori sosial (contoh: *sociology of law*, *law and society*, dan *legal antropology*). Lihat Reza Banakar, *Normativity in Legal Sociologu: Methodological Reflections on Law and Regulations in Late Modernity*, Swiss: Springer International Publishing, 2015, hlm. 42.

²⁵ Roscoe Pound, “A Comparison of Ideals of Law,” *Harvard Law Review*, Vol. 47, No. 1, 1933, hlm. 1-17.

Berdasarkan pandangan tersebut, Pound menyimpulkan bahwa sebagai sebuah alat rekayasa sosial (*social engineering*), hukum harus diuji oleh pengalaman. Pengalaman tersebut dikembangkan oleh organ pembentuk hukum yang otoritatif, dan didukung oleh kekuatan masyarakat. Sehingga, hukum mampu memenuhi kepentingan dan tuntutan manusia yang tidak terbatas di tengah persediaan barang yang terbatas.²⁶

Sejalan dengan pandangan Pound, Mochtar Kusumaatmadja mengembangkan gagasan mengenai teori Hukum Pembangunan. Dalam gagasannya, Mochtar mengemukakan bahwa hukum memiliki fungsi utama sebagai sarana pembangunan.²⁷ Bermula dari kritiknya terhadap peranan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, Mochtar menangkap adanya kelesuan kontribusi hukum terhadap pembangunan.²⁸ Oleh karena itu, dirinya berpandangan bahwa sebagai salah satu kaidah sosial, hukum bertujuan untuk menjaga dan mewujudkan ketertiban (*order*) di masyarakat. Menurutnya, ketertiban adalah tujuan pokok daripada segala hukum. Kebutuhan akan ketertiban ini merupakan syarat fundamental bagi adanya suatu masyarakat yang teratur. Di samping ketertiban, tujuan lain daripada hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.²⁹ Dengan demikian, ketertiban yang ingin diwujudkan melalui hukum itu juga harus mendekati pada keadilan.

Adapun Mochtar menerangkan lebih lanjut bahwa tujuan hukum untuk menjaga ketertiban di masyarakat yang digolongkan sebagai fungsi konservatif tidaklah cukup. Bagi masyarakat yang sedang membangun, yang dicirikan oleh perubahan, hukum tidak cukup memiliki fungsi yang konservatif, melainkan hukum harus membantu proses perubahan masyarakat, agar perubahan itu berlangsung secara teratur dan tertib.³⁰ Artinya, hukum sebagai sarana perubahan sosial bermakna penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan, atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan.³¹

Dalam kerangka pemikirannya, Mochtar menilai bahwa dalam konteks Indonesia, dimana undang-undang merupakan cara pengaturan hukum yang utama (karena merupakan kebiasaan), pembaruan masyarakat dengan jalan hukum berarti pembaruan hukum terutama melalui

²⁶ Linus J. McManaman, *op.cit.*, hlm. 16.

²⁷ Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran & Penerbit Binacipta, 1976, hlm. 12. Roscoe Pound, "The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence [Concluded] III. Sociological Jurisprudence," *Harvard Law Review*, Vol. 25, No. 6, 1912, hlm. 489-516.

²⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran & Penerbit Binacipta, 1929, hlm. 1.

²⁹ *Ibid*, hlm. 5.

³⁰ *Ibid*, hlm. 10-12.

³¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 128-129.

peraturan perundang-undangan.³² Berdasarkan hal tersebut, teori Hukum Pembangunan lebih menitikberatkan pada penilaian pentingnya hukum tertulis sebagai sarana pembaruan masyarakat atau sarana pembangunan, dengan tetap memperhatikan aspek budaya, keagamaan, dan sistem sosial masyarakat – atau yang sering disebut sebagai bidang hukum “yang tidak netral”.³³

Berdasarkan pemaparan di atas, maka hukum sejatinya memegang peranan penting dalam mentransformasi pembangunan di sebuah negara, yakni untuk membuat sebuah perubahan dapat dilangsungkan secara tertib dan terarah. Adapun apabila dilihat dari masa ke masa, maka dinamika hubungan hukum dan pembangunan cukup beragam. Setidaknya terdapat 3 (tiga) model pendekatan antara hukum dan pembangunan yang diadopsi oleh negara-negara pasca Perang Dunia II berakhir, yakni:

1. *Law and Classical Developmentalism*

Model relasi ini mulai diadopsi pada sekitar tahun 1960-an dan didasarkan pada teori perkembangan ekonomi yang menempatkan peran negara sebagai pengendali utama dari pertumbuhan ekonomi.³⁴ Dalam model ini, negara berperan aktif dalam aktivitas ekonominya yang direfleksikan melalui regulasi perencanaan industrialnya, termasuk juga menguasai alat-alat produksi industri. Hal ini dilakukan karena pandangan adanya ketidakmampuan sektor swasta untuk melakukan pertumbuhan ekonomi.³⁵

Sentralnya peran negara pada model *classic developmental state* mengakibatkan hukum dan institusi hukum memperbolehkan intervensi negara secara langsung untuk membentuk perilaku ekonomi sebagaimana yang diinginkan oleh negara.³⁶ Salah satu bentuk intervensi dalam konteks ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai alat untuk mempengaruhi perencanaan ekonomi nasional, dan untuk menciptakan kerangka kerja untuk birokrasi dan tata kelola industri negara.³⁷ Pendekatan ini berdampak buruk pada perkembangan ilmu hukum itu sendiri karena pembangunan hukum terlalu berfokus pada pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dipahami akibat kesejahteraan pada saat itu menentukan adanya perubahan konstelasi politik.³⁸

2. *Law and the Market*

³² Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, *op.cit.*, hlm. 14.

³³ *Ibid.*

³⁴ F. Charles Sherman, “Law and Development Today: The New Developmentalism”, *German Law Journal*, Vol. 10, No. 9, hlm. 1261.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, hlm. 1262.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, hlm. 1263.

Pasca runtuhnya Uni Soviet yang berdampak pada kenaikan harga minyak yang dramatis, terdapat pergeseran paradigma bahwa hukum harus lebih berorientasi kepada market (*market-oriented*).³⁹ Perubahan ini berpengaruh pada karakteristik hukum yang berfokus untuk melakukan privatisasi, deregulasi, dan liberalisasi.⁴⁰ Artinya, dengan karakteristik tersebut, fungsi utama hukum bergeser menjadi sarana untuk membongkar lini-lini ekonomi dari intervensi negara yang berlebihan dan melindungi hak-hak pribadi dari campur tangan negara.⁴¹ Oleh karenanya, kerangka hukum pada zaman ini memungkinkan pasar berfungsi secara bebas, dan mengutamakan perlindungan terhadap pelaku pasar. Pendekatan *law and market* masif digunakan pada rezim hukum keuangan dan perbankan, hukum perusahaan/perdagangan, kekayaan intelektual, asuransi, privatisasi, perdagangan, dan investasi asing. Dengan demikian, hukum privat menjadi sarana utama untuk membatasi campur tangan negara dalam kehidupan perekonomian.⁴²

3. *New Developmentalism*

Pasca dua model sebelumnya yang menempatkan negara pada dua kutub yang sangat ekstrem, sejak tahun 2008 mulai muncul pemikiran untuk mentransformasi hukum pada posisi yang lebih seimbang. Misalnya, dalam model *classical developmentalism*, negara dinilai kurang menciptakan insentif dalam hal investasi jangka panjang di bidang-bidang inovasi dan keterampilan. Hal ini akhirnya mempengaruhi rendahnya investasi asing dan kolaborasi swasta untuk mendorong adanya pertumbuhan ekonomi. Namun di sisi sebaliknya, karakter hukum yang mengedepankan pasar tentunya menempatkan negara pada posisi yang lemah dalam mengontrol pertumbuhan ekonominya sendiri.⁴³ Oleh karena itu, pendekatan *new developmentalism* memiliki karakteristik utama berupa mendesain pembangunan yang terintegrasi dengan kolaborasi berkesinambungan antara negara dengan pihak swasta.

Hukum dan pembangunan dapat membangun relasi toksik, dalam hal hukum hanya digunakan sebagai 'alat' untuk melancarkan pembangunan yang tidak berorientasi sosial dan lingkungan. Pada masa orde baru sebagai contoh, pembangunan hukum nasional diarahkan dengan politik pembangunan yang sentralistis, dengan maksud untuk mendukung paradigma pembangunan yang hanya berorientasi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi.⁴⁴ Implikasi paradigma

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, hlm. 1268.

⁴⁴ Wahyu Nugroho. (2017). Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-undangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam PAsca Reformasi dalam Bangunan Negara Hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(4). p. 371.

growthism yang lebih sempit dari *developmentalism* ini, dan dukungan hukum kepadanya, menjadikan sumber daya alam sebagai modal utama pembangunan bukan dikelola secara berkelanjutan, melainkan eksploitatif untuk mengejar target pertumbuhan ekonomi. Instrumen hukum pada masa itu cenderung bercorak sentralistik, sektoral, memihak pada pemilik modal besar, eksploitatif, bahkan cenderung represif dalam mengamankan target pertumbuhan.⁴⁵

Meskipun berada pada latar belakang itu, pemikiran Mochtar Kusumaatmadja mengenai hukum dan pembangunan melampaui dan tidak terjebak pada itu. Mochtar mengartikan pembangunan dalam dimensi yang luas, bukan hanya pembangunan ekonomi saja melainkan juga pembangunan pada segi kehidupan lain. Mochtar sendiri mengartikan pembangunan sebagai perubahan, dengan mana hukum berperan untuk menjamin agar perubahan tersebut berjalan dengan cara yang teratur demi tercapainya “ketertiban”.⁴⁶ Mochtar menempatkan perubahan sebagai esensi dari pembangunan dengan ketertiban atau keteraturan sebagai tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, dengan mana hukum berfungsi. Oleh karena itu, Atip Latipulhayat menegaskan bahwa Mochtar ingin membangun hukum yang memberikan orientasi sekaligus koreksi pada pembangunan, bukan sekedar memberikan legitimasi pada kekuasaan dalam melaksanakan pembangunan.⁴⁷

Menurut Mochtar, hukum memiliki fungsi pemeliharaan yang, dalam konteks masyarakat yang sedang membangun, digunakan untuk mempertahankan modal dan hasil pembangunan. Namun, Mochtar mempertegas bahwa dalam masyarakat yang sedang membangun atau yang sedang mengalami perubahan, hukum tidak cukup memiliki fungsi pemeliharaan tetapi juga harus dapat membantu proses pembaharuan itu.⁴⁸ Dalam konsep ini, hukum bukan diposisikan di belakang atau pengikut dari pembangunan, melainkan di depan sebagai penggerak dari pembangunan.⁴⁹ Oleh karena itu, Mochtar mengelaborasi peran direktif dari hukum, bahwa hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat berfungsi sebagai alat pengatur yang mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan.⁵⁰

Dalam literatur hukum dan pembangunan yang lebih luas, Trubek dan Santos berpendapat bahwa, dalam lintasan sejarah terdapat pergeseran paradigma dalam memandang peran hukum dalam pembangunan. Sebelum tahun 1980an, hukum cenderung diposisikan sebagai instrumen

⁴⁵ Nurjana dalam Wahyu Nugroho. *Ibid.*

⁴⁶ Mochtar Kusumaatmadja. (1986). *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Binacipta. p. 3

⁴⁷ Atip Latipulhayat. (2014). Khazanah Mochtar Kusumaatmadja. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 1(3). p. 629.

⁴⁸ Mochtar Kusumaatmadja. (2002). *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni. p. 14.

⁴⁹ Atip Latipulhayat. *Loc. Cit.*

⁵⁰ Mochtar Kusumaatmadja. (1995). *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta. p. 13.

kebijakan yang digunakan oleh Negara untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Setelah tahun 1980an, peran hukum bagi pembangunan ekonomi lebih diposisikan sebagai kerangka untuk meregulasi aktivitas pasar, dibanding sebagai instrumen kekuasaan Negara.⁵¹

Terakhir, Trubek dan Santos mengargumentasikan bahwa setelah pertengahan tahun 1990an, terdapat cara pandang yang secara fundamental baru dengan memposisikan hukum (*rule of law*) bukan hanya sebagai alat kebijakan pembangunan melainkan tujuan dari pembangunan itu sendiri.⁵² Beberapa akademisi bahkan berpendirian bahwa hukum (*rule of law*) sebagai faktor determinan dalam mendorong pembangunan.⁵³ Berkaitan dengan konsep negara hukum ini pula, Mochtar dalam konsep hukum pembangunannya mengedepankan agar instrumen hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan agar menjadi landasan pembangunan.⁵⁴ Namun, menurut Mochtar pembentukan peraturan perundang-undangan dipandang sebagai cara paling rasional dan cepat dibandingkan melalui pengembangan instrumen hukum lain seperti yurisprudensi atau hukum kebiasaan. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan menjadi wujud konkret dan sarana utama dalam melakukan pembaharuan masyarakat.⁵⁵

Terlepas dari solidnya teoresasi Mochtar dalam memposisikan mengkonstruksikan relasi hukum terhadap pembangunan, serta operasionalisasi instrumentalnya yang komprehensif, Mochtar tidak sampai menetapkan kriteria pembangunan seperti apa yang patut didorong atau diarahkan oleh hukum.⁵⁶ Namun, dengan mempertimbangkan konsep pembangunan berkelanjutan yang berdimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan, maka instrumen peraturan perundang-undangan yang didorong dapat dikonstruksikan pada peraturan perundang-undangan yang memiliki orientasi sosial dan lingkungan hidup, selain orientasi pembangunan ekonomi itu sendiri. Negara melalui fungsi regulasi ini, dapat mengarahkan pembangunan dengan menginkorporasi redistribusi pembangunan, sehingga pembangunan berorientasi pada pemerataan dan keadilan sosial.⁵⁷ Dalam dimensi perlindungan lingkungan hidup, peraturan

⁵¹ D. M. Trubek & A. Santos. (2006). Introduction: The third moment in law and development theory and the emergence of a new critical practice. In D. M. Trubek, & A. Santos, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press. p. 1.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Thomas Carothers. (2006). The Rule of Law Revival. In T. Carothers, *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (p. 3). Washington (United States): Carnegie Endowment for International Peace. p. 3, 7.

⁵⁴ Mochtar Kusumaatmadja. (1986). *Loc. Cit.*

⁵⁵ Atip Latipulhayat. *Op. Cit.* p. 630.

⁵⁶ Zulfa Aulia. (2018). Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan? *Undang: Jurnal Hukum*, 1(2). p. 363.

⁵⁷ Kerry Rittich. (2006). The future of law and development: Second-generation reforms and the incorporation of the Social. In D. M. Trubek, & A. Santos, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press. p. 203.

perundang-undangan juga menjadi salah satu instrumen pokok yang digunakan, termasuk di Indonesia, sebagai sarana pembangunan hukum lingkungan.⁵⁸

2. Teori Regulasi

A. Mengapa Negara Perlu Membentuk Regulasi?

Regulasi saat ini telah menjadi instrumen utama yang digunakan oleh berbagai negara untuk melakukan pembangunan, termasuk salah satunya Indonesia. Dianutnya paham negara hukum oleh Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 semakin menguatkan posisi regulasi atau peraturan perundang-undangan pada penyelenggaraan negara di Indonesia. Maka dari itu, agar penyelenggaraan negara dalam pembangunan dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif, maka regulasi yang ada perlu dipastikan memiliki muatan pengaturan yang efisien dan efektif pula.⁵⁹

Sebelum membahas terkait mengapa regulasi menjadi penting, terlebih dahulu perlu dibahas, mengapa penting bagi negara untuk turut serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan instrumen regulasi. Teori Regulasi menekankan peran penting negara dalam mengatur aktivitas ekonomi, karena negara menyediakan berbagai institusi untuk aktivitas ekonomi yang dapat menciptakan dan menegakkan aturan yang mengatur perilaku ekonomi, serta menyediakan barang dan layanan publik yang diperlukan untuk aktivitas ekonomi berlangsung. Negara juga dapat melakukan intervensi dalam ekonomi untuk memperbaiki kegagalan pasar atau mempromosikan kesejahteraan sosial. Negara dipandang sebagai sekumpulan institusi dengan prerogatif kekuasaan publik.⁶⁰

Namun, teori regulasi juga mengakui bahwa negara bukanlah entitas monolitik,⁶¹ melainkan tempat interaksi antara kelompok-kelompok sosial yang memiliki kepentingan. Hal tersebut membuat teori regulasi juga menekankan pentingnya memahami konteks historis dari sebuah regulasi, misalnya dalam menganalisis asal-usul atau latar belakang dari berbagai rezim regulasi, serta peran berbagai aktor dalam membentuk kerangka regulasi. Misalnya, pengaruh kepentingan

⁵⁸ Daud Silalahi. (2018). *Lahirnya Hukum Lingkungan dan Perkembangannya Dalam Perspektif Internasional dan Regional*. Bandung: Aksara Buana.

⁵⁹ Colin Kirkpatrick dan David Parker, *Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries*, *Public Administration and Development Review*, vol 24, 2004, hlm 333-344.

⁶⁰ Carpenter, D., & Moss, D, *Preventing regulatory capture*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

⁶¹ Entitas monolitik adalah entitas atau organisasi yang diperlakukan sebagai kesatuan utuh dan homogen, tanpa memperhatikan variasi atau perbedaan internal yang mungkin ada. Dalam konteks teori regulasi, negara yang dianggap sebagai entitas monolitik adalah negara yang dipandang sebagai satu kesatuan yang homogen, tanpa memperhatikan perbedaan internal atau konflik kepentingan yang mungkin terjadi antara kelompok-kelompok sosial yang berbeda di dalam negara tersebut. Teori regulasi mengakui bahwa negara bukanlah entitas monolitik dan bahwa peran negara dalam regulasi bergantung pada faktor-faktor historis dan politik yang membentuk kapasitas dan legitimasi institusionalnya, *Ibid*.

bisnis, serikat buruh, masyarakat sipil, dan organisasi internasional dapat memainkan peran dalam membentuk kerangka regulasi. Analisis terkait asal-usul regulasi tersebut penting untuk melihat konteks tujuan dari regulasi, misalnya untuk melihat tujuan apa yang hendak dicapai oleh regulasi, atau kelompok kepentingan mana yang hendak dilindungi oleh regulasi.⁶²

Bahasan selanjutnya yakni, apa yang akan terjadi apabila ketiadaan peran negara melalui regulasi? Menurut Robert Delorme beberapa konsekuensi dari tidak adanya regulasi adalah terjadinya kegagalan pasar, seperti eksternalitas, asimetri informasi, atau masalah barang publik, yang menghasilkan hasil yang tidak efisien atau tidak adil. Konsekuensi lainnya adalah menciptakan peluang untuk perilaku *rent-seeking*, dimana pelaku mencari untuk menangkap keuntungan ekonomi melalui kegiatan yang tidak produktif seperti lobbying atau korupsi. Hal ini dapat menyebabkan salah alokasi sumber daya dan distorsi sinyal pasar. Ketiadaan regulasi juga dapat menghasilkan eksternalitas sosial dan lingkungan, seperti polusi atau penurunan sumber daya alam, yang menimbulkan biaya pada masyarakat secara keseluruhan dan mengancam keberlanjutan jangka panjang. Akhirnya, ketiadaan regulasi dapat merusak kepercayaan publik terhadap institusi dan mengganggu koherensi sosial dengan menciptakan persepsi ketidakadilan. Oleh karena itu, regulasi dilihat sebagai suatu kebutuhan untuk memastikan fungsi pasar yang efisien dan adil serta untuk mempromosikan kesejahteraan sosial dan keberlanjutan lingkungan.⁶³

Selanjutnya, menurut Michael Clarke, ketiadaan regulasi dapat memiliki konsekuensi negatif yang luas. Salah satunya adalah praktik bisnis yang dapat merugikan kesejahteraan publik atau menciptakan eksternalitas negatif. Misalnya, bisnis dapat mencemari lingkungan, menerapkan kondisi kerja yang tidak aman, atau melakukan praktik anti-kompetitif yang merugikan konsumen. Ketiadaan regulasi juga dapat menciptakan ketidakpastian dan ketakterdugaan (*uncertainty and unpredictability*) bagi bisnis, sehingga sulit untuk merencanakan masa depan atau melakukan investasi jangka panjang. Hal ini dapat menjadi tantangan yang sangat sulit bagi usaha kecil dan menengah yang mungkin tidak memiliki sumber daya untuk menghadapi lingkungan regulasi yang kompleks.⁶⁴

Konsekuensi lain dari ketiadaan regulasi adalah dapat menyebabkan "perlombaan ke bawah" di mana bisnis bersaing berdasarkan ketidakpatuhan, bukan inovasi atau kualitas. Hal ini dapat menciptakan kelemahan kompetitif bagi bisnis yang berkomitmen pada kepatuhan dan

⁶² *Ibid.*

⁶³ Robert Delorme, *The State as Relational Integrated and Complex*, dalam Boyer, R., & Saillard, Y. (Eds.). (2002). *Régulation theory: The state of the art*. London: Routledge, hlm. 112

⁶⁴ Michael Clarke, *Regulation: The Social Control of Business Between Law and Politics*, Harlow: Pearson Education Limited, hlm 114.

mempromosikan budaya ketidakpatuhan di seluruh industri. Terakhir, ketiadaan regulasi dapat mengikis kepercayaan publik terhadap pemerintah dan mengganggu kohesi sosial. Ketika bisnis dianggap dapat bertindak tanpa hukuman, hal ini dapat menyebabkan perasaan ketidakadilan dan ketidaksetaraan di kalangan masyarakat.

B. Over Regulasi dan Efektivitas Regulasi

Berdasarkan penjelasan pada bagian sebelumnya, dapat dipahami bahwa regulasi memegang peranan yang penting dalam penyelenggaraan negara. Namun demikian, kondisi di mana terdapat terlalu banyak kuantitas regulasi juga dapat menyebabkan ketidakefektifan dalam pelaksanaannya. Salah satu penyebab dari adanya fenomena over regulasi yakni dianutnya sistem birokrasi berdasarkan ajaran Weberian yang diprakarsai oleh Max Weber, dengan ciri utama yakni adanya derajat spesialisasi atau pembagian tugas yang jelas dan adanya struktur kewenangan hirarkhis dengan batas-batas tanggung jawab yang juga jelas.⁶⁵ Dalam rangka melakukan pembagian tugas yang jelas dan batas tanggung-jawab yang jelas sesuai hierarki tersebutlah, dibuat regulasi agar hal-hal tersebut menjadi jelas batasan-batasannya.

Namun jenis birokrasi yang terlalu formal dan kaku tersebut dikritik oleh Caiden yang menyebabkan birokrasi justru menjadi penghambat dari perubahan sosial. Caiden berpendapat bahwa birokrasi justru harus perlu dibuat lebih adaptif dengan kebutuhan masyarakat, maka dari itu, dibutuhkan sebuah reformasi birokrasi agar tidak menjadi terlalu kaku. Caiden berpendapat bahwa "*administrative reform refers to make the administrative system a more effective instrument for social change, a better instrument to bring about political equality, social justice and economic growth*".⁶⁶ Dengan adanya birokrasi yang tidak terlalu formal dan kaku, diharapkan dapat mengubah dan memperbaiki cara kerja birokrasi serta mengatasi masalah-masalah yang ada, dengan mempertimbangkan faktor-faktor sosial dan politik yang ada dalam suatu masyarakat.⁶⁷

Lebih lanjut, menurut Kagan, pemerintah dipandang perlu untuk membatasi jumlah regulasi yang dibentuk sebab semakin banyak jumlah regulasi yang ada, maka semakin tinggi pula kemungkinan adanya pertentangan antar norma regulasi dan menyebabkan norma regulasi tersebut menjadi tidak efektif dan juga efisien. Evaluasi juga penting untuk mengatasi inersia birokrasi sehingga lembaga-lembaga negara tidak menjadi "terlalu kaku".⁶⁸

⁶⁵ Tjokrowinoto, Moeljarto, Pola Pembangunan Sebuah Analisa, Arah, dan Strategi, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995.

⁶⁶ Caiden, G.E, Public Administration. (Second edition), California: Palisades Publishers, 1982.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Kagan E, Presidential administration. Harvard Law Review 114, 2001, hlm 2245-2385.

Maka dari itu, agar tercipta reformasi birokrasi yang lebih responsif dan tidak terlalu kaku, perlu dilakukan pemilahan apakah setiap hal harus diatur melalui regulasi, atukah ada instrument lain yang justru dapat menjadi jawaban yang lebih tepat dalam menjawab suatu permasalahan. Untuk melakukan pemilahan, perlu dilakukan metode analisis terhadap regulasi yang hendak dibentuk agar regulasi tersebut memiliki kualitas yang matang, misalnya salah satunya *Regulation Impact Assessment* (RIA).

Dalam melakukan metode analisis tersebut, penting untuk dilakukan identifikasi tujuan yang jelas serta evaluasi terhadap regulasi sehingga diperoleh jawaban apakah regulasi merupakan cara paling efektif dan efisien untuk mencapai tujuan dari sebuah kebijakan. Selain penggunaan regulasi, juga perlu dipertimbangkan pendekatan alternatif selain regulasi untuk menentukan pendekatan terbaik.⁶⁹ Selain itu penting juga memastikan bahwa regulasi didasarkan pada bukti dan analisis yang baik, yang mana diharapkan dapat meningkatkan legitimasi proses regulasi dan membangun kepercayaan publik dalam pengambilan keputusan pemerintah.

Penting juga dalam pembentukan regulasi untuk melibatkan keterlibatan para pemangku kepentingan, yang dapat membantu memastikan bahwa pandangan dan keprihatinan pihak yang terkena dampak diperhatikan saat mengembangkan regulasi. Hal ini dapat membantu membangun konsensus tentang proposal regulasi dan mengurangi kemungkinan adanya oposisi atau pembangkangan hukum.⁷⁰

Dengan metode analisis dan prinsip-prinsip tersebut, diharapkan pembentukan regulasi dapat lebih mempertimbangkan kualitas dibandingkan kuantitas, sehingga tidak terjadi fenomena over-regulasi yang dapat membuat penyelenggaraan pemerintahan dan birokrasi menjadi sangat kaku, sehingga mampuan ketidakefektivan dalam pelaksanaannya akibat terlalu kaku.

C. Faktor-Faktor Kepatuhan terhadap Regulasi

Kepatuhan terhadap regulasi sendiri dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kejelasan muatan regulasi, penegakan regulasi, legitimasi dan kredibilitas dari lembaga pembentuk regulasi, insentif dan sanksi untuk patuh atau tidak patuh, dan norma dan nilai sosial yang membentuk perilaku masyarakat. Faktor-faktor ini dibentuk oleh konteks historis, politik, dan budaya yang bervariasi di seluruh masyarakat.

⁶⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2 November 2012.

⁷⁰ *Ibid.*

Selanjutnya, menurut Michael Clarke dalam bukunya "*Regulation: The Social Control of Business between Law and Politics*", regulator dapat mendorong kepatuhan dari entitas yang diatur dengan menciptakan dasar moral untuk hal tersebut. Hal ini berarti bahwa regulator harus bekerja untuk membangun budaya kepatuhan, dimana masyarakat nantinya akan memahami pentingnya mengikuti regulasi dan merasa termotivasi untuk melakukannya. Hal ini dapat dicapai melalui pendidikan, kerjasama, dan bentuk komunikasi lainnya. Namun, meskipun ada budaya kepatuhan yang kuat, tetap akan ada beberapa bisnis yang memilih untuk tidak mengikuti regulasi. Dalam kasus-kasus ini, regulator harus memiliki kemampuan untuk menggunakan paksaan untuk menegakkan kepatuhan. Hal tersebut mungkin melibatkan pemberlakuan denda atau sanksi lain pada masyarakat yang tidak patuh. Maka dari itu, kunci untuk mendorong kepatuhan adalah mencapai keseimbangan antara membangun budaya kepatuhan dan memiliki kemampuan untuk menegakkan regulasi jika diperlukan.⁷¹

Faktor budaya dan sosial dapat memiliki dampak signifikan pada kepatuhan terhadap regulasi. Misalnya, jika suatu industri tertentu memiliki sejarah panjang ketidakpatuhan terhadap regulasi, mungkin lebih sulit untuk membangun budaya kepatuhan di dalam industri tersebut. Begitu juga, jika terdapat keyakinan yang luas bahwa regulasi tertentu tidak perlu atau tidak adil, bisnis mungkin cenderung untuk tidak patuh terhadap regulasi. Di sisi lain, faktor budaya dan sosial juga dapat berkontribusi pada kepatuhan. Misalnya, jika terdapat rasa tanggung jawab sosial yang kuat di dalam suatu industri atau masyarakat, bisnis mungkin lebih termotivasi untuk patuh terhadap regulasi guna mempertahankan reputasi mereka dan menghindari publisitas negatif.⁷²

Selain itu, globalisasi dan pasar internasional juga memiliki pengaruh terhadap kepatuhan masyarakat terhadap regulasi. Pasar global dan regulasi internasional memberikan tantangan dan peluang bagi kepatuhan. Salah satu tantangan utamanya adalah bahwa masyarakat harus mematuhi jaringan regulasi yang kompleks dari berbagai negara dan wilayah. Hal ini dapat sulit untuk dilalui, terutama bagi usaha kecil dan menengah yang mungkin tidak memiliki sumber daya untuk mengikuti perubahan regulasi.⁷³

Tantangan lainnya adalah bahwa beberapa negara mungkin memiliki standar regulasi yang lebih lemah daripada negara lainnya, dan menciptakan "perlombaan ke bawah (*race to the bottom*)", dimana bisnis pada akhirnya mencari lokasi dengan beban regulasi yang lebih rendah. Hal ini dapat menyebabkan situasi dimana kepatuhan menjadi kelemahan yang kompetitif, bukan

⁷¹ Michael Clarke, Op.Cit, hlm 158

⁷² *Ibid*, hlm 167.

⁷³ *Ibid*.

sebagai persyaratan untuk berbisnis. Namun, ada juga peluang untuk kepatuhan dalam konteks pasar global dan regulasi internasional. Misalnya, standar internasional dan praktik terbaik dapat membantu bisnis membangun kerangka kepatuhan yang konsisten di berbagai wilayah. Demikian pula, kerja sama internasional antara regulator dapat membantu mempromosikan penegakan regulasi yang lebih efektif. Tantangan dan peluang untuk kepatuhan dalam konteks pasar global dan regulasi internasional memerlukan pertimbangan yang cermat oleh regulator dan bisnis. Dengan bekerja sama untuk menetapkan standar yang jelas dan mekanisme penegakan yang efektif, mungkin untuk mempromosikan kepatuhan dengan cara yang mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan publik.⁷⁴

Terakhir, faktor yang mempengaruhi kepatuhan masyarakat terhadap regulasi yakni kemampuan *self-regulation* yang ada pada diri masyarakat sendiri. *Self-regulation* melibatkan masyarakat secara sukarela mengadopsi standar dan praktik yang melampaui apa yang dituntut oleh hukum, dengan tujuan untuk mempromosikan kesejahteraan publik dan membangun kepercayaan dengan para pemangku kepentingan.⁷⁵

Self-regulation dapat efektif dalam praktiknya ketika masyarakat benar-benar berkomitmen untuk meningkatkan praktik mereka dan bersedia menginvestasikan sumber daya yang diperlukan untuk melakukannya. Dalam kasus-kasus ini, *self-regulation* dapat menjadi pendorong perbaikan, misalnya ketika suatu bisnis berusaha untuk membedakan diri dari pesaing mereka dengan menunjukkan komitmen mereka terhadap standar yang tinggi. Namun, *self-regulation* juga dapat tidak efektif atau bahkan kontraproduktif dalam beberapa kasus. Misalnya, masyarakat dapat menggunakan *self-regulation* sebagai cara untuk menghindari persyaratan regulasi yang lebih ketat atau untuk menciptakan tampilan kepatuhan tanpa benar-benar membuat perubahan bermakna terhadap praktik mereka. Dalam kasus-kasus ini, *self-regulation* dapat menjadi hanya untuk pemenuhan kepentingan, apabila regulasi tersebut sudah sesuai dengan hanya kepentingannya, daripada pendorong perbaikan.

D. Kegagalan Regulasi dan Ketidakpatuhan Masyarakat Terhadap Regulasi

Terdapat beberapa aspek yang dapat membuat sebuah regulasi gagal dalam melaksanakan perannya untuk mengatur masyarakat, sehingga regulasi tersebut tidak dapat merealisasikan tujuan yang dikehendaki oleh pembentuknya. Menurut tinjauan Van der Heijden terhadap

⁷⁴ Peltzman, S, Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 19, 1976, hlm 211–240.

⁷⁵ Michael Clarke, *op.cit.*

literatur akademik mengenai kegagalan regulasi, terdapat beberapa penyebab umum kegagalan regulasi. Beberapa penyebab tersebut antara lain:⁷⁶

- 1) Sumber daya yang tidak memadai: Pemerintah mungkin kekurangan dana, staf, atau keahlian yang diperlukan untuk efektif melaksanakan regulasi.
- 2) Kurangnya keinginan politik (*lack of political will*): Para politisi mungkin enggan mendukung atau menegakkan regulasi yang tidak populer di kalangan kelompok kepentingan yang kuat atau yang bertentangan dengan prioritas kebijakan mereka sendiri.
- 3) Desain atau implementasi regulasi yang buruk: Regulasi mungkin ditulis dengan buruk, terlalu kompleks, atau sulit untuk ditegakkan, sehingga menyebabkan kebingungan dan ketidakpatuhan.
- 4) Penegakan regulasi yang tidak memadai: Bahkan jikapun regulasi yang dirancang dengan sangat baik dapat saja gagal jika tidak ditegakkan dengan memadai. Hal ini dapat terjadi karena kurangnya sumber daya, tekanan politik, atau korupsi dari penegak hukum sendiri.
- 5) Penguasaan regulasi (*regulation capture*): Dalam kasus ini, pemerintah mungkin tidak menuruti regulasi yang dibuatnya sendiri sebab dikuasai oleh industri atau pihak pebisnis yang seharusnya diatur, yang mengarah pada bias yang mana pemerintah akan lebih mendukung kepentingan industri daripada kepentingan publik.

Kegagalan regulasi tentu akan menyebabkan ketidakpatuhan terhadap regulasi. Menurut Michael Clarke, ketidakpatuhan terhadap regulasi dapat memiliki konsekuensi yang signifikan baik bagi entitas yang diatur maupun kepentingan publik yang lebih luas. Bagi entitas yang diatur, yakni individu atau masyarakat, konsekuensi dari ketidakpatuhan dapat mencakup denda, tindakan hukum, kerusakan reputasi, dan kehilangan bisnis. Dalam beberapa kasus, ketidakpatuhan bahkan dapat mengakibatkan tuduhan kriminal atau penjara. Untuk kepentingan publik yang lebih luas, konsekuensi dari ketidakpatuhan dapat menjadi lebih parah. Misalnya, jika sebuah bisnis tidak mengikuti regulasi lingkungan, hal tersebut dapat mengakibatkan polusi yang merugikan kesehatan masyarakat dan merusak ekosistem. Demikian pula, jika sebuah lembaga keuangan tidak mengikuti regulasi yang dirancang untuk mencegah penipuan dan penyalahgunaan, hal tersebut dapat mengakibatkan ketidakstabilan ekonomi dan merugikan konsumen.⁷⁷

⁷⁶ Van der Heijden, Behavioural insights and regulatory practice: A review of the international academic literature. State of the Art in Regulatory Governance Research Paper – 2019.01. Wellington: Victoria University of Wellington/Government Regulatory Practice Initiative, 2019, hlm 9-10.

⁷⁷ *Ibid*, hlm 29.

Selanjutnya menarik untuk dibahas, bagaimana kegagalan regulasi dapat berdampak terhadap bisnis dan konsumen? Bagi bisnis, kegagalan regulasi dapat menciptakan ketidakpastian dan ketidakdugaan, sehingga sulit untuk merencanakan masa depan atau melakukan investasi jangka panjang. Hal ini dapat menjadi tantangan yang lebih besar bagi usaha kecil dan menengah yang mungkin tidak memiliki sumber daya untuk menghadapi lingkungan regulasi yang kompleks.⁷⁸

Kegagalan regulasi juga dapat menciptakan kelemahan bersaing bagi bisnis yang berkomitmen pada kepatuhan. Sebagai contoh, bisnis yang berinvestasi pada tanggung jawab lingkungan atau sosial mungkin akan menghadapi biaya yang lebih tinggi dibandingkan dengan pesaing yang tidak melakukan hal tersebut, sehingga terjadi "perlombaan ke bawah" dimana ketidakpatuhan menjadi keuntungan bersaing.⁷⁹

Bagi konsumen, kegagalan regulasi dapat menyebabkan sejumlah dampak negatif. Sebagai contoh, kurangnya regulasi pasar keuangan dapat menyebabkan risiko sistemik dan krisis keuangan, seperti yang terjadi pada krisis keuangan global tahun 2008. Demikian juga, kurangnya regulasi keselamatan makanan atau polusi lingkungan dapat menyebabkan risiko kesehatan masyarakat dan kerusakan lingkungan.⁸⁰

Selanjutnya, menarik untuk dibahas yakni bagaimana pembentuk regulasi kembali mendapatkan kepercayaan masyarakat setelah terjadinya kegagalan regulasi? Para regulator dapat mengambil beberapa langkah untuk mendapatkan kembali kepercayaan publik setelah terjadinya kegagalan regulasi, beberapa langkah tersebut meliputi:⁸¹

1. Akui kegagalan: Para regulator harus mengakui kegagalan dan bertanggung jawab atas kesalahan yang telah dibuat.
2. Komunikasi secara transparan: Para regulator harus berkomunikasi secara transparan dengan para pemangku kepentingan tentang apa yang salah, apa yang sedang dilakukan untuk mengatasi masalah, dan bagaimana kegagalan serupa akan dicegah di masa depan.
3. Mengambil tindakan korektif: Para regulator harus mengambil tindakan korektif untuk mengatasi masalah mendasar yang menyebabkan kegagalan, seperti meningkatkan desain regulasi atau memperkuat penegakan.

⁷⁸ Agarwal, S., Lucca, D., Seru, A., & Trebbi, F, Inconsistent regulators: Evidence from banking. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(2), 2014, hlm 889-938.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Van der Heijden, Responsive regulation in practice: A review of the international academic literature. *State of the Art in Regulatory Governance Research Paper*, Wellington: Victoria University of Wellington/Government Regulatory Practice Initiative, 2020.

4. Membangun kembali hubungan dengan pemangku kepentingan: Para regulator harus bekerja untuk membangun kembali hubungan dengan pemangku kepentingan yang mungkin kehilangan kepercayaan pada mereka sebagai akibat dari kegagalan.
5. Belajar dari kegagalan: Para regulator harus belajar dari kegagalan dan menggunakannya sebagai kesempatan untuk meningkatkan kinerja mereka dari waktu ke waktu.
6. Menunjukkan akuntabilitas: Para regulator harus menunjukkan akuntabilitas atas tindakan dan keputusan mereka dengan menerima umpan balik, melakukan evaluasi, dan membuat perubahan jika diperlukan.

E. Meningkatkan Kepatuhan Terhadap Regulasi

Van der Heijden memberikan beberapa solusi untuk mengatasi fenomena kegagalan regulasi dan meningkatkan kepatuhan terhadap regulasi, yakni sebagai berikut:⁸²

- 1) Meningkatkan desain regulasi: Regulasi harus dirancang agar jelas, ringkas, dan dapat ditegakkan, dengan masukan dari para pemangku kepentingan dan ahli.
- 2) Memperkuat penegakan hukum: Pemerintah harus memiliki sumber daya dan kewenangan yang cukup untuk menegakkan regulasi secara efektif, dan sanksi untuk pelanggaran harus cukup untuk mencegah pelanggaran.
- 3) Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas: Pemerintah harus transparan tentang proses pengambilan keputusan mereka dan bertanggung jawab atas tindakan mereka.
- 4) Mengatasi penguasaan regulasi: Langkah-langkah harus diambil untuk mencegah penguasaan regulasi, seperti membatasi interaksi kepentingan antara industri dan pemerintah atau menciptakan badan pengawasan independen.
- 5) Mendorong budaya kepatuhan: Pemerintah harus bekerja dengan entitas yang diatur untuk mendorong budaya kepatuhan melalui pendidikan, sosialisasi, dan insentif.

Michael Clarke juga berpendapat bahwa ada beberapa etika yang harus dipenuhi oleh pembentuk regulasi agar regulasinya tersebut dipatuhi masyarakat. Pertama, regulator harus memastikan bahwa program mereka adil dan merata. Ini berarti bahwa regulasi harus diterapkan secara konsisten di semua bisnis dan industri, tanpa memandang ukuran atau pengaruh politik. Kedua, regulator harus mempertimbangkan potensi konsekuensi tidak disengaja dari regulasi mereka. Misalnya, regulasi yang dirancang untuk melindungi kesehatan masyarakat dapat

⁸² *Ibid*, hlm 11-12.

memiliki dampak ekonomi negatif pada bisnis atau komunitas tertentu. Regulator harus mempertimbangkan dengan cermat *trade-off* ini untuk memastikan bahwa regulasi mereka lebih banyak memberikan manfaat daripada kerugian. Ketiga, regulator harus mempertimbangkan dampak regulasi mereka pada berbagai pemangku kepentingan. Ini tidak hanya mencakup bisnis dan konsumen, tetapi juga karyawan, komunitas lokal, dan lingkungan. Terakhir, regulator harus memastikan bahwa program kepatuhan mereka transparan dan akuntabel. Ini berarti bahwa bisnis harus memiliki pemahaman yang jelas tentang apa yang diharapkan dari mereka dan bagaimana mereka akan bertanggung jawab atas ketidakpatuhan.⁸³

Teknologi juga memiliki peran untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap regulasi. Pertama misalnya, sensor dan perangkat pemantauan lainnya dapat digunakan untuk mendeteksi pelanggaran terhadap regulasi lingkungan, sementara alat analisis data dapat membantu regulator mengidentifikasi pola ketidakpatuhan. Kedua, teknologi dapat digunakan untuk meningkatkan komunikasi dan pendidikan. Misalnya, program pelatihan online dan alat interaktif dapat membantu bisnis memahami kewajiban regulasi mereka dan bagaimana mematuhi regulasi tersebut. Ketiga, teknologi dapat digunakan untuk menyederhanakan proses regulasi. Misalnya, sistem pelaporan elektronik dapat memudahkan masyarakat untuk mengirimkan laporan kepatuhan, sementara teknologi *blockchain* dapat membantu regulator melacak rantai pasokan dan memastikan produk memenuhi standar regulasi.⁸⁴

Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap regulasi, regulator perlu menyeimbangkan kebutuhan untuk mematuhi regulasi dengan kebutuhan untuk inovasi dan menjalankan bisnis dalam industri yang diatur dengan mengadopsi pendekatan berbasis risiko dalam regulasi. Maka dari itu, penting bagi pembentuk regulasi untuk menggunakan pendekatan berbasis risiko dan proporsionalitas untuk menghadirkan keseimbangan tersebut.⁸⁵

Dalam pendekatan berbasis risiko, regulator berfokus pada area yang paling berisiko bagi kesehatan masyarakat, keselamatan, atau lingkungan. Ini memungkinkan bisnis untuk berinovasi dan bereksperimen di area yang lebih rendah risiko, sementara tetap memastikan bahwa kegiatan yang berisiko tinggi tunduk pada pengawasan regulasi yang tepat. Cara lain untuk menyeimbangkan antara kepatuhan dengan inovasi adalah melalui *sandbox* regulasi. Sandbox regulasi adalah lingkungan terkontrol di mana bisnis dapat menguji produk atau layanan baru di bawah pengawasan regulasi. Ini memungkinkan bisnis untuk bereksperimen dengan ide-ide baru

⁸³ Michael Clarke, *op.cit*, hlm 163.

⁸⁴ *Ibid*, hlm 170.

⁸⁵ Hood, C, The risk game and the blame game. *Government & Opposition*, 37(1), 2007, hlm 15-37.

tanpa melanggar regulasi yang ada. Terakhir, regulator juga dapat mempromosikan kepatuhan dengan bekerja sama dengan pemangku kepentingan industri. Dengan berdialog dengan bisnis dan pemangku kepentingan lainnya, regulator dapat memahami tantangan yang dihadapi oleh bisnis dan mengembangkan strategi regulasi yang lebih efektif dalam menyeimbangkan antara kepatuhan dengan inovasi.⁸⁶

⁸⁶ *Ibid.*

BAB III

EVALUASI KERANGKA REGULASI DALAM RPJMN 2020-2024

1. Permasalahan Umum

Secara umum, merujuk pada pendapat Wicipto Setiadi, permasalahan regulasi di Indonesia meliputi tiga aspek utama: permasalahan substantif, permasalahan prosedural terkait proses pembentukan, dan permasalahan kelembagaan.⁸⁷ Berkaca pada kajian-kajian terdahulu serta kondisi eksisting di periode RPJMN 2020-2024 sampai dengan tahun 2023, masalah-masalah tersebut terdiri dari kualitas regulasi yang buruk, overregulasi, pembentukan regulasi yang mengambang dari perencanaan, minimnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan regulasi, buruknya kualitas kajian dan penelitian, sulitnya koordinasi dan menyelaraskan kepentingan sektoral, hingga masalah budaya hukum dan sumber daya manusia. Penjelasan lebih lanjut mengenai setiap permasalahan tersebut akan diuraikan dalam bagian-bagian selanjutnya.

A. Masalah Substantif

1) Kualitas Regulasi yang Buruk

Salah satu persoalan regulasi di Indonesia adalah buruknya kualitas regulasi. Mulai dari materi muatan yang diskriminatif, regulasi dengan muatan yang tidak tepat dengan bentuknya, konflik antar pasal, inkonsistensi, multitafsir, hingga regulasi yang tidak dapat dilaksanakan. Berkisar di tahun 2002 hingga 2009 misalnya, Kementerian Dalam Negeri merekomendasikan pembatalan 3.655 Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah, dimana kebanyakan dari Perda-Perda bermasalah tersebut memiliki materi muatan yang mengatur mengenai pajak dan retribusi daerah. Dari jumlah tersebut, hanya 1.844 perda yang benar-benar dibatalkan.⁸⁸ Angka tersebut menunjukkan secara parsial, bahwa masih banyak peraturan yang masih berlaku namun bermasalah dari segi materi muatan.

Komisi Nasional Anti-kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) misalnya, mencatat bahwa hingga tahun 2016, terdapat lebih dari 421 regulasi—khususnya di tingkat Peraturan Daerah—yang dianggap diskriminatif.⁸⁹ Minimnya kualitas Perda dengan jumlah yang sangat banyak ini salah satunya didorong oleh pembentukan peraturan daerah yang berorientasi jumlah ketimbang kualitas. Bappenas mendapati bahwa Pemerintah Daerah memiliki

⁸⁷ Wicipto Setiadi, “Konsultasi Publik Reformasi Regulasi,” 2 Juni 2013 dalam Bappenas, “Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi Dalam RPJMN 2015-2019. Hlm. 56.

⁸⁸ Bappenas, ‘Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi Dalam RPJMN 2015-2019.’ Jakarta: 2013. Hlm. 62

⁸⁹ Komnas Perempuan, “Komnas Perempuan Temukan 421 Kebijakan Diskriminatif,” 2013, diakses pada https://kliping.komnasperempuan.go.id/index.php?p=show_detail&id=823&keywords=

kecenderungan untuk menyusun peraturan daerah demi dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah tanpa memperhitungkan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Persoalan tersebut terkait dengan masalah substansial lain dari peraturan perundang-undangan di Indonesia, yakni tingkat penghormatan dan ketaatan terhadap norma-norma konstitusional. Sebagai negara hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia semestinya taat pada hierarki peraturan perundang-undangan, dimana Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan puncak hierarki yang tidak hanya memberikan dasar kewenangan dan keberlakuan bagi peraturan di bawahnya, juga merupakan koridor yang harus menjadi rujukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Masih kurangnya penghormatan terhadap norma-norma konstitusional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari bagaimana sepanjang tahun 2003 hingga 2023 (dua puluh tahun terakhir), terdapat 1.680 perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang terdaftar di Mahkamah Konstitusi. Dari 1.680 perkara pengujian tersebut, 302 diantaranya dikabulkan. Selain itu, terdapat ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang dinilai, inkonsisten, multitafsir, hingga tidak dapat dilaksanakan. Salah satu contohnya adalah bagaimana pasal penghinaan presiden kembali muncul dalam Pasal 218 ayat (1) dan Pasal 2019 UU KUHP baru. Padahal berdasarkan Putusan MK Nomor 013-022/PUU-IV/2006 telah dinyatakan sebagai ketentuan yang inkonstitusional dan bertentangan dengan UUD 1945. MK bahkan menyatakan bahwa materi muatan yang serupa juga inkonstitusional sehingga perumus regulasi tidak dapat mengembalikan materi tersebut ke dalam UU. Hal tersebut menunjukkan bagaimana penghormatan terhadap konstitusi di Indonesia masih rendah.

Dalam kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 sendiri, persoalan yang sama terjadi terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang diuji formil dan materil di Mahkamah Konstitusi karena dianggap tidak taat prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang melanggar hak konstitusional masyarakat. MK mengabulkan pengujian tersebut, membatalkan beberapa ketentuan dan menyatakan UU Cipta Kerja cacat prosedur dan harus diperbaiki dalam jangka waktu tertentu. Hingga laporan ini disusun, UU Cipta Kerja telah disahkan sebagai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Selain permasalahan tersebut, dalam regulasi yang mengatur materi muatan terkait, terkadang terdapat inkonsistensi hingga pertentangan. Salah satu contoh dari inkonsistensi yang pernah terjadi dalam regulasi di Indonesia adalah terdapatnya perbedaan kebijakan antara Undang-

undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Regulasi Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU PA) dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal). Jika di dalam UUPA Hak Guna Bangunan diatur paling lama berjangka waktu selama 60 tahun, namun dalam UU penanaman modal, institusi yang sama dapat memiliki jangka waktu hingga 80 tahun. Padahal, pembatasan jangka waktu selama 60 tahun dalam UUPA sendiri didasarkan pada pertimbangan mengenai kepentingan kolektif masyarakat terhadap tanah, namun antara UU Penanaman Modal dengan UUPA memiliki dasar kebijakan yang tidak seragam.

Selain itu, peraturan perundang-undangan di Indonesia juga memiliki persoalan pada aspek rumusan yang multitafsir akibat tidak terdapat tolok ukur yang jelas. Salah satu pasal yang dianggap multitafsir tersebut adalah Pasal 27 ayat (3) UU ITE. Ketentuan yang multitafsir tersebut kerap kali merugikan masyarakat melalui pembungkaman kritik baik oleh orang-orang di jajaran pemerintahan hingga kelompok masyarakat lain. Kondisi tersebut, dalam penyusunan regulasi yang baru, mendatangkan kompleksitas hukum tersendiri yang membuat para perancang kesulitan dalam menavigasikan berbagai persoalan dalam level kebijakan, dengan norma-norma yang telah berlaku sebelumnya, ke dalam rancangan peraturan baru.

Selain itu, pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi juga berdampak pada terhambatnya proses realisasi kerangka regulasi RPJMN 2020-2024. Terdapat beberapa perumusan peraturan pelaksana yang menjadi terhambat akibat harus menunggu proses pengujian yang masih berlangsung. Contohnya adalah UU Cipta Kerja yang memiliki ruang lingkup pengaturan yang luas, saat dilakukan pengujian di MK, maka banyak kerangka regulasi yang juga ikut terhambat penyusunannya. Disisi lain, kondisi tersebut juga menggerus kepercayaan dan dukungan masyarakat yang berpotensi menimbulkan tantangan sendiri dalam proses implementasi peraturan-peraturan terkait.

2) Over Regulasi

Regulasi di Indonesia saat ini mengalami keadaan yang disebut sebagai “*over regulation*” yang ditandai dengan jumlah peraturan perundang-undangan yang begitu banyak, mulai dari undang-undang hingga peraturan daerah. Tidak diketahui secara pasti berapa jumlah regulasi yang ada di Indonesia beserta dengan status keberlakuannya. Namun, berdasarkan data Kemenkumham, per 18 Agustus 2022 tercatat terhadap 42.161 peraturan yang terdiri dari 17.468 peraturan menteri, 15.982 Peraturan Daerah, 4.711 peraturan lembaga pemerintah non-

kementerian, dan 4.000 peraturan di tingkat pusat.⁹⁰ Jumlah tersebut masih belum termasuk dengan peraturan-peraturan yang dibuat langsung oleh kepala daerah seperti Peraturan Gubernur dan Peraturan Walikota/Bupati yang jumlahnya mungkin lebih banyak lagi.

Terdapat beberapa faktor yang berkontribusi terhadap kondisi tersebut. Salah satu faktornya adalah kuatnya kepentingan sektoral yang sulit untuk diselesaikan dimana institusi-institusi pemerintahan terdorong membentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka memperkuat atau mempertahankan posisi kelembagaannya dalam struktur kelembagaan negara. Padahal, peraturan-peraturan yang dibentuk pada dasarnya tidak selalu benar-benar diperlukan. Sehingga muncul pula fenomena dimana terdapat peraturan yang memiliki materi muatan yang tidak cocok dengan bentuknya. Contohnya, beberapa undang-undang pada dasarnya mengatur materi muatan yang tidak perlu untuk diatur di tingkat Undang-Undang. Bappenas menemukan bahwa terdapat kecenderungan untuk membentuk peraturan tersebut di dalam regulasi sektoral seperti pengaturan terhadap profesi tertentu, pendidikan tertentu, kepramukaan, dan sebagainya.⁹¹

Jumlah regulasi, terutama undang-undang yang tidak terkendali, sebagian disebabkan karena institusi pemerintah tidak mengetahui proporsi regulasi yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas dan fungsinya. Sehingga pembentukan undang-undang sering kali bersifat reaktif, hanya untuk mengatasi masalah sesaat. Selain itu, pembentukan regulasi juga belum didasarkan pada evaluasi terhadap regulasi yang sudah ada maupun analisis biaya dan manfaat dari prioritas kebijakan pembangunan yang dipilih, sehingga anggaran negara mengalami inefisiensi. Daftar RUU dalam Prolegnas selalu lebih banyak daripada yang berhasil dibentuk. Ini menunjukkan ketidakelastisan jumlah kebutuhan RUU dalam kurun waktu tertentu. Hal ini memicu inefisiensi anggaran negara, karena setiap RUU yang diusulkan membutuhkan pengalokasian anggaran. Padahal, dengan perencanaan yang matang, anggaran tersebut bisa dialokasikan untuk bidang pembangunan lainnya.

Dengan begitu, over regulasi ini memiliki dampak yang serius terhadap kondisi regulasi di Indonesia seperti sulitnya menavigasikan persoalan-persoalan hukum akibat banyaknya peraturan yang berlaku, dengan begitu berpotensi untuk meningkatkan ketidakpastian hukum, inefisiensi penyelenggaraan negara hingga inefisiensi anggaran. Over regulasi yang juga dibersamai dengan buruknya kualitas peraturan perundang-undangan menimbulkan kompleksitas tersendiri yang menghambat pemenuhan target kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 dimana

⁹⁰ Monavia Ayu Rizaty, "Hari Konstitusi, Berapa Jumlah Peraturan di Indonesia?" 2022, diakses pada [<https://dataindonesia.id/varia/detail/hari-konstitusi-berapa-jumlah-peraturan-di-indonesia>]

⁹¹ Bappenas. *Op. Cit.* Hlm. 63.

kerap kali penyusunan peraturan perundang-undangan menjadi membutuhkan waktu yang lebih lama akibat kompleksnya regulasi eksisting. Salah satu pertimbangan yang memperlambat proses tersebut adalah potensi tumpang tindih pengaturan.

B. Masalah Prosedural

1) Pembentukan Regulasi yang Mengambang dari Perencanaan

Disparitas antara perencanaan dengan realisasi juga menjadi persoalan tersendiri di dalam sistem regulasi di Indonesia. Terdapat kesenjangan antara kerangka regulasi yang direncanakan dalam RPJMN, baik dengan Prolegnas, maupun dengan realisasinya sendiri. Begitu pun antara rencana pemerintah dengan realisasi juga memiliki kesenjangan yang menjadikan pembentukan regulasi di Indonesia secara umum mengambang dari perencanaan. Berdasarkan data Bappenas dan BPHN misalnya, ditemukan beberapa ketidakselarasan antara realisasi pembentuk peraturan perundang-undangan, baik dengan Prolegnas maupun RPJMN pada tahun 2005-2009.

Sepanjang tahun 2005-2009 terdapat 56 usulan RUU yang diidentifikasi sebagai kebutuhan kerangka regulasi dalam RPJMN. Dari 56 usulan RUU yang menjadi kebutuhan, hanya 35 RUU atau sekitar 62,5% yang kemudian masuk ke dalam Prolegnas tahun 2005-2009, dan hanya 30 RUU atau sekitar 54,6% yang berhasil dibentuk menjadi UU. Dari sisi keselarasan antara prolegnas dengan realisasi juga memiliki kesenjangan yang tidak kalah besar. Pada tahun 2005-2009 terdapat 284 RUU prioritas dimana jumlah RUU yang berhasil diundangkan pada periode tersebut hanya berjumlah 194 RUU. Dari angka tersebut, hanya 76 RUU atau sekitar 39,17% yang sesuai dengan Prolegnas tahun 2005-2009.⁹²

Hal serupa juga masih terjadi di periode RPJMN 2010-2014 dimana terdapat 31 usulan RUU yang menjadi kebutuhan kerangka regulasi sesuai dengan perencanaan. Dari 31 kerangka regulasi tersebut, 20 usulan RUU (sekitar 64,5%) berhasil masuk ke dalam prolegnas 2010-2014, dan 9 RUU diantaranya berhasil diundangkan (sekitar 29%). Kesenjangan juga tercermin antara Prolegnas dan realisasinya. Dari 258 RUU dalam prolegnas tahun 2010-2014, jumlah RUU yang disahkan hanya sebanyak 83 RUU, dan hanya 56 RUU yang berasal dari prolegnas.⁹³

Begitu pun dalam periode RPJMN 2020-2024. Dari 50 RUU Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024, hanya 14 dari 27 RUU usulan kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 yang masuk ke dalam daftar RUU Prolegnas 2020-2024. Dari 27 RUU tersebut, hanya 8 yang berhasil diundangkan hingga tahun 2023. Tidak hanya undang-undang, kerangka regulasi dalam bentuk lain seperti peraturan pemerintah dan peraturan presiden juga mengambang dari perencanaan.

⁹² Ibid. Hlm. 76.

⁹³ Ibid.

Misalnya, dari 50 peraturan pemerintah dalam RPJMN 2020-2024, hanya 11 yang masuk dalam RKP, dan hanya 10 yang masuk ke dalam progsun, dimana realisasi pengesahannya baru berjumlah 5 peraturan pemerintah. Sedangkan dari 53 peraturan presiden, hanya 17 yang masuk ke dalam RKP, 4 ke dalam progsun, dengan realisasi sebanyak 3 peraturan presiden hingga tahun 2023.

Dapat dilihat terdapat kesenjangan antara kebutuhan regulasi yang dibentuk sesuai perencanaan, dengan daftar kerangka regulasi yang masuk ke dalam Prolegnas dan Progsun. Begitu pun ketika RUU tersebut berhasil masuk dalam prolegnas, kesenjangan antara prolegnas dengan realisasi pun juga mengalami kesenjangan dimana mayoritas peraturan justru dibentuk di luar perencanaan. Kondisi ini merupakan dampak dari ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang memungkinkan pembentukan undang-undang di luar prolegnas selama:⁹⁴

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum

Kondisi lain yang memiliki dampak terhadap realisasi perencanaan regulasi adalah fenomena pandemi COVID-19. Pandemi menuntut pemerintah untuk mengambil langkah-langkah darurat yang cepat guna membatasi dampak negatif pandemi COVID-19 baik secara kesehatan, sosial, ekonomi, dan hukum. Hal ini menyebabkan terjadinya pergeseran prioritas pada beberapa kebijakan sehingga berdampak pada terhambatnya penyusunan kerangka regulasi yang sebelumnya direncanakan. Misalnya, RUU tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dan Rencana Revisi UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional menjadi tertunda akibat prioritas pemerintah lebih difokuskan pada penanganan pandemi COVID-19.

Realisasi kerangka regulasi seringkali terhambat pula oleh hal-hal yang bersifat teknis regulasi. Misalnya, realisasi pembentukan regulasi tidak dapat segera dilaksanakan akibat “induk” peraturan yang menjadi dasar pembentukan, atau peraturan lainnya yang terkait masih dalam proses penyusunan, dalam proses revisi, atau bahkan belum dimulai proses pembentukan/revisinya. Dalam realisasi kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 misalnya,

⁹⁴ Pasal 23 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang .

pembentukan tiga buah peraturan, yakni Revisi PP Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Pensiun, Revisi PP Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Hari Tua, terkendala akibat masih berjalannya proses perubahan kedua atas PP No. 44/2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian.⁹⁵

2) Minimnya Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Regulasi

Suatu regulasi yang baik tentunya harus memenuhi asas dapat dilaksanakan. Salah satu faktor penting yang menentukan pada aspek pelaksanaan adalah dukungan dari para pemangku kebijakan serta pihak-pihak yang akan terdampak dari peraturan tersebut. Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, partisipasi masyarakat merupakan pondasi untuk mendapatkan dukungan masyarakat di samping menjadi kewajiban para perumus regulasi terhadap demokrasi dan hak-hak politik masyarakat untuk diikutsertakan dalam proses perumusan kebijakan.

Salah satu permasalahan dalam sistem regulasi nasional di Indonesia adalah kurang dilibatkannya masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Konsultasi publik yang semestinya menjadi forum penjangkaran aspirasi dan mendengarkan keluhan masyarakat, kerap kali hanya diselenggarakan sebagai formalitas tanpa mekanisme yang jelas untuk mengakomodasi masukan masyarakat. Akibatnya, penghormatan terhadap peraturan perundang-undangan juga buruk akibat proses pembentukannya yang tidak menghormati hak-hak politik dan hak prosedural masyarakat.

Rendahnya kualitas pelibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tercermin dari pengujian UU Cipta Kerja yang dinyatakan bermasalah secara formil oleh Mahkamah Konstitusi. Klaim cacat formil ini merupakan dampak dari proses pembentukan yang tidak memperhatikan partisipasi masyarakat secara bermakna atau *meaningful participation*.⁹⁶ Sebagai imbasnya, serangkaian protes dan penolakan berlangsung untuk menentang peraturan tersebut dan menghasilkan situasi sosial yang justru kontra-produktif dengan apa yang berusaha dicapai melalui pembentukan UU Cipta Kerja.⁹⁷ Selain itu pengujian UU Cipta Kerja di MK juga turut menghambat penyusunan peraturan pelaksanaannya atau peraturan lainnya yang memiliki tema yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja, sebab harus

⁹⁵ Perubahan pertama dilakukan melalui PP No. 82 Tahun 2019 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian.

⁹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

⁹⁷ Salah satu tujuan UU Cipta Kerja adalah untuk menciptakan iklim investasi yang baik dan mampu merangsang usaha baru untuk tumbuh dan lebih berkembang di Indonesia. lihat: Naskah Akademik Undang-Undang tentang Cipta Kerja, hlm. 4.

menunggu putusan MK untuk memastikan konstusionalitas kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Kendala semacam ini terjadi pada beberapa proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi kebutuhan dalam RPJMN 2020-2024, khususnya yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.

3) Kualitas Kajian dan Penelitian

Masalah lainnya berkenaan dengan kualitas kajian dan penelitian yang mendahului perumusan kebijakan dalam peraturan yang hendak dibentuk. Rendahnya kualitas regulasi di Indonesia juga disebabkan minimnya apresiasi terhadap proses perumusan kebijakan. Kebijakan sebagai substansi utama regulasi membutuhkan analisis yang mendalam sebelum dipilih dan dirumuskan. Minimnya apresiasi terhadap pemilihan dan perumusan kebijakan terlihat dari absennya *Cost Benefit Analysis* (CBA) dan *Cost Effectiveness Analysis* (CEA) sebelum kebijakan diputuskan. CBA/CEA penting dilakukan untuk memastikan bahwa regulasi tersebut memberikan manfaat yang lebih besar daripada biayanya, baik bagi negara maupun masyarakat.⁹⁸ Selain itu, sering kali naskah akademik yang melatarbelakangi pembentukan regulasi, gagal untuk menjustifikasi urgensi pembentukan peraturan.

C. Masalah Kelembagaan

1) Koordinasi dan Kepentingan Sektoral

Rendahnya apresiasi pada proses pembentukan regulasi juga menyebabkan rendahnya kualitas regulasi di Indonesia. Hal ini terlihat dalam pertemuan koordinatif antar kementerian/lembaga yang bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan antar sektor (*interdept*). Rendahnya apresiasi ini tercermin dari kurangnya keterlibatan sektor terkait secara kontinu dalam proses koordinasi regulasi, yang seringkali menghasilkan protes dari sektor lain yang merasa dirugikan. Undangan untuk berpartisipasi dalam pembahasan regulasi juga dihadiri oleh perwakilan yang berganti-ganti atau pihak yang tidak berwenang mengambil keputusan tanpa transfer pengetahuan yang memadai.

Masalah koordinasi serta sulitnya menyelaraskan kepentingan sektoral kerap terjadi sepanjang penyusunan kerangka regulasi kebutuhan RPJMN 2020-2024. Penolakan terhadap *draft* regulasi oleh kementerian atau lembaga terkait membuat pengaturan mengenai suatu sektor harus disusun kembali, sebagaimana yang terjadi dalam *draft* pertama revisi UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal. Masalah koordinasi yang buruk juga ditandai dengan terhambatnya penyusunan kerangka regulasi mengenai rencana tata ruang akibat ketersediaan

⁹⁸ Bappenas, *Op. Cit.* Hlm. 132.

data yang perlu dimohonkan kepada instansi tertentu. Koordinasi yang berjalan lancar tidak semestinya menghasilkan kendala pengumpulan data hanya karena data yang dimohonkan ada pada instansi lain.

Selain itu, penyusunan kerangka regulasi kerap kali terkendala dan tertunda akibat belum adanya atau belum disepakatinya kementerian/lembaga yang ditunjuk untuk menjadi pengampu kerangka regulasi tersebut. Permasalahan koordinasi tersebut diperparah dengan kurangnya apresiasi terhadap proses pembentukan. Sebagaimana diterangkan sebelumnya, kementerian/lembaga kerap kali tidak secara kontinu mengundang kementerian/lembaga lain yang berkepentingan, begitu pun kementerian dan lembaga kerap kali mewakilkan kehadirannya dalam koordinasi terhadap pejabat yang tidak membidangi persoalan tersebut maupun yang tidak berwenang mengambil keputusan.

Pertentangan kepentingan antara lembaga juga dapat mengulur waktu penyusunan dimana masing-masing kementerian/lembaga terlalu berposisi konservatif terhadap kepentingan sektoralnya. Misalnya dalam RPP tentang Tata Cara Penetapan Daya Dukung dan Daya Tampung terdapat pertentangan antara KLHK dengan Kemenperin berkenaan dengan penggolongan beberapa bahan kimia yang dianggap berbahaya. Kekhawatiran utama dari sektor perindustrian berkenaan dengan kategori bahan kimia B3 adalah berkenaan dengan terhambatnya izin peredaran. Pertentangan materi muatan tersebut membuat proses pembentukan regulasi menjadi terganggu di tengah kebutuhan.

Di sisi lain, tidak ada otoritas pengendali regulasi secara nasional yang mengontrol jumlah dan kualitas regulasi. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang memiliki wewenang menentukan usulan rancangan undang-undang untuk dimasukkan dalam Prolegnas, tampaknya tidak berdaya mengontrol usulan pembentukan undang-undang dari berbagai institusi, baik eksekutif maupun legislatif. Persyaratan yang ditetapkan oleh BPHN agar suatu rancangan undang-undang dapat dimasukkan ke dalam Prolegnas sering kali tidak dipatuhi.

Di Indonesia, tidak ada lembaga khusus yang memantau regulasi. Kewenangan pengajuan regulasi ada pada berbagai institusi. Kesulitan dalam menyelaraskan kepentingan sektoral mewarnai proses pembentukan undang-undang. Kementerian Hukum dan HAM kurang memiliki kapasitas untuk menilai kebijakan dan regulasi. Tidak ada institusi yang sepenuhnya berwenang mengendalikan kualitas dan kuantitas regulasi. Proses pembentukan undang-undang terkadang diluar Prolegnas dan terpengaruh oleh kepentingan politik.

2) Budaya Hukum dan Sumber Daya Manusia

Akar persoalan dalam sistem regulasi nasional di Indonesia lainnya bersumber pada budaya hukum dan sumber daya manusia. Sebelumnya diterangkan bagaimana buruknya kualitas kajian dan penelitian yang menjadi latar belakang dibentuknya suatu regulasi, sehingga naskah akademik tidak memuat suatu uraian yang jelas berkenaan dengan urgensi dibentuknya regulasi tersebut. Dari sisi para pengusul maupun lembaga pengampu, kerap kali justru para pengambil kebijakanlah yang dianggap kurang mampu untuk menangkap urgensi yang disampaikan dalam naskah akademik suatu rancangan regulasi.

Ketidakmampuan untuk menangkap urgensi dari suatu usulan rancangan regulasi ditandai dari munculnya pertanyaan-pertanyaan dasar yang belum menyentuh inti persoalan dari masalah yang diajukan. Dalam proses PAK, kementerian atau lembaga yang menjadi anggota PAK kerap kali belum memiliki pemahaman yang seragam mengenai konsep dan urgensi penyusunan kerangka regulasi tersebut. Selain itu juga terdapat kesulitan untuk menavigasikan isu-isu hukum di tengah-tengah buruknya kualitas regulasi serta banyaknya kuantitas regulasi di Indonesia.

Terdapat pula keengganan dari para instansi untuk menyusun naskah akademik sebab selama ini, naskah akademik yang sejatinya merupakan landasan dasar mengapa diperlukannya suatu peraturan justru hanya dianggap sebagai pelengkap. Persepsi yang menangkap bahwa naskah akademik hanya sebagai pelengkap tentunya memiliki ujung pada kualitas naskah akademik yang disusun, dimana kerap kali naskah akademik belum menjelaskan urgensi dari pembentukan kerangka regulasi yang diajukan.

Aspek budaya hukum lainnya adalah persepsi para penyelenggara negara dalam memposisikan antara kebijakan dan regulasi. Kebijakan dan regulasi adalah konsep yang terkait namun berbeda. Menurut *Thomas Dye* kebijakan publik adalah pilihan tindakan pemerintah sedangkan merujuk pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.⁹⁹

⁹⁹ Thomas R. Dye, dalam Widyatam, Bastian, "Konsep dan Teori Kebijakan Publik," diakses pada [<http://politik.kompasiana.com/2013/04/07/konsep-dan-teori-kebijakan-publik-543743.html>]

Sebagai pilihan tindakan Pemerintah, maka kebijakan tidak mesti atau selalu berupa regulasi. Sedangkan regulasi sendiri adalah salah satu cara dalam mengoperasikan kebijakan yang berbentuk norma hukum. Dengan begitu, regulasi terkait pada sistem regulasi nasional dan pembentukannya ditentukan dengan prosedur-prosedur seperti perencanaan, koordinasi, monitoring dan evaluasi. Dapat disimpulkan bahwa regulasi merupakan cangkang hukum dari kebijakan, regulasi adalah yang memberikan kebijakan eksistensi hukumnya.

Persepsi para pengambil kebijakan terhadap hubungan antara kebijakan dengan regulasi berkontribusi terhadap *status quo* dan masalah yang terjadi saat ini. Perbedaan dan hubungan kebijakan-regulasi belum dipahami. Tingkat dependensi lembaga dan sektor pada bagian hukum dalam pembentukan regulasi terlihat tinggi. Di daerah, kunjungan Bappenas mengungkap keluhan terkait kontribusi rendah instansi-instansi dalam substansi peraturan daerah sektor terkait. Instansi teknis sering dibebankan pengisian substansi perda pada bagian hukum, mengabaikan bahwa regulasi merupakan kebijakan yang dikuasai oleh instansi teknis terkait.

Kurangnya pemahaman penyelenggara pemerintahan terhadap kebijakan dan regulasi terindikasi di sini. Pembentukan regulasi sebaiknya dimulai oleh SKPD yang memiliki pemahaman terbaik tentang kebijakan-kebijakan di sektornya, serta kebijakan yang perlu ditingkatkan untuk mencapai tujuan pembangunan sektor masing-masing.

Kurangnya pemahaman ini juga terjadi pada tingkat pusat. Dalam pembentukan undang-undang, harmonisasi dilakukan oleh Ditjen Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM. Namun, harmonisasi seharusnya tidak hanya terbatas pada pasal-pasal dalam rancangan undang-undang yang sedang diharmonisasi, tetapi juga pada kebijakan-kebijakan dalam rancangan undang-undang dan kebijakan-kebijakan lain yang sudah ada sebelumnya. Kebijakan selalu menjadi substansi regulasi, sehingga diperlukan pengetahuan mendalam tentang kebijakan-kebijakan yang terkait untuk menganalisis dan mengharmonisasikannya dengan undang-undang.

Oleh karena itu, harmonisasi kebijakan dan pasal-pasal dalam rancangan undang-undang sebaiknya dilakukan oleh kementerian pengusul regulasi dengan koordinasi kementerian/lembaga terkait pada tahap awal pembentukan undang-undang. Dengan demikian, setelah rancangan undang-undang selesai disusun, tidak perlu lagi dilakukan proses harmonisasi.

Selain itu, kapasitas *legal drafter* dalam memahami kebijakan yang menjadi substansi regulasi akan memengaruhi kualitas regulasi yang dihasilkan. Saat ini, *legal drafter* belum memiliki kapasitas memadai untuk memahami kebijakan inti regulasi. Mereka cenderung hanya

menganalisis regulasi secara teknis dari sisi *legal drafting*. Ini berpotensi menghasilkan regulasi-problematis tanpa penilaian apakah kebijakan yang diatur sesuai dengan kebutuhan dan dinamika sosial serta tanpa memunculkan permasalahan baru dalam pelaksanaannya. Kurangnya pemahaman atas kebijakan dan regulasi ini berpengaruh signifikan pada proses pengambilan keputusan dan kualitas substansi keputusan itu sendiri. Regulasi sering kali bermasalah karena kebijakan yang dioperasionalkan bersama regulasi tersebut.

2. Evaluasi Kerangka Regulasi RPJMN 2020-2024

A. Agenda Pembangunan Ketahanan Ekonomi Untuk Pertumbuhan yang Berkualitas

Tema utama dalam agenda pembangunan ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas adalah mengoptimalkan sumber daya manusia yang kompeten dan berdaya saing. Untuk mencapai hal tersebut, diperlukan kerangka regulasi yang mendukung upaya peningkatan kualitas tenaga kerja serta penguatan tata kelola dalam berbagai aspek kehidupan ekonomi. Beberapa fokus kebijakan yang diperlukan antara lain peningkatan akses dan kualitas pendidikan serta pelatihan kerja, pembangunan infrastruktur yang mendukung pertumbuhan ekonomi, dan penguatan perlindungan sosial bagi masyarakat yang rentan.

Guna mencapai agenda tersebut, diajukan rencana pembentukan empat undang-undang yang dimasukkan ke dalam prolegnas tahun 2020-2024, delapan peraturan pemerintah, serta empat peraturan presiden. Adapun daftar regulasi yang direncanakan tersebut adalah sebagai berikut:

Undang-Undang							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Prolegnas Usulan Pemerintah/Prolegnas Usulan DPR (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	RUU Lembaga Pembiayaan Pembangunan (LPI)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	LPI telah dibentuk berdasarkan UU Cipta Kerja jo. PP 74/2020
2	Revisi UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dalam proses pembahasan	Target 2024 diundangkan. Sempat terdapat penolakan dari Kementerian Perindustrian
3	RUU Cipta Lapangan Kerja	Prolegnas dan Progsun Pemerintah	Tidak	Tidak	Tidak	Diundangkan	Disahkan menjadi Undang - Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
4	RUU Ketentuan dan Fasilitasi Perpajakan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Substansi RUU telah dimuat dalam UU No 2 Tahun 2021 tentang Bea

	untuk Penguatan Perekonomian						Materai, UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan UU No 7 Tahun 2021 tentang HPP
Peraturan Pemerintah							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah / Progsun(Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi PP No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penilaian Terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.
2	RPP Tata Cara Penanganan Perkara dan Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Persaingan Usaha	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Sudah terbit peraturan perundang-undangan meliputi: 1. Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; 2. Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; dan 3. Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat."
3	RPP Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Pembahasan akan dimulai setelah pengesahan RUU Perubahan Kedua UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
4	RPP tentang Kriteria Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Substansi sudah terakomodir dalam Pasal 35 PP 7/2021

5	RPP tentang Koperasi Syariah;	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Sudah terakomodir dalam Pasal 13-18 PP 7/2021
6	RPP tentang Penjaminan Simpanan Koperasi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Substansi disepakati untuk masuk ke dalam RUU Perkoperasian
7	RPP tentang tentang Fungsi, Peran dan Prinsip Koperasi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	terakomodir dalam PP 7/2021 pasal 12 ayat 5. Akan didetailkan pada RUU Perkoperasian
8	RPP tentang Aturan Pemberdayaan Koperasi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	terakomodir dalam PP 7/2021 pasal 12 ayat 5. Akan didetailkan pada RUU Perkoperasian

Peraturan Presiden

No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah /Progsun (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Raperpres Rencana Induk Pariwisata Terpadu / Integrated Tourism Master Plan (ITMP)	RKP	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	<p>RPerpres RIDPN Lombok-Gili Tramen: Sudah disahkan menjadi Perpres No. 84 Tahun 2021 tentang RIDPN Lombok-Gili Tramen.</p> <p>RPerpres RIDPN Manado-Likupang: Selesai proses Harmonisasi.</p> <p>RPerpres RIDPN Bangka Belitung: Selesai proses Harmonisasi.</p> <p>RPerpres RIDPN Danau Toba: Proses Panitia Antar Kementerian (PAK).</p> <p>RPerpres RIDPN Borobudur-Yogyakarta-Prambanan: Proses Panitia Antar Kementerian (PAK).</p> <p>RPerpres RIDPN Raja Ampat: Proses penyusunan SK Panitia Antar Kementerian (PAK).</p> <p>RPerpres RIDPN Wakatobi: Proses penyusunan Naskah Akademik.</p> <p>RPerpres RIDPN Bromo-Tenger-Semeru: Proses penyusunan Naskah Akademik.</p>

							RPerpres RIDPN Labuan Bajo: Proses penyusunan Naskah Akademik. RPerpres RIDPN Morotai: Proses penyusunan Naskah Akademik.
2	Rancangan Perpres Peningkatan Kesejahteraan Petani Berbasis Korporasi Petani	RKP	RKP	Tidak	RKP	Berlangsung	Dalam proses pendalaman substansi Rperpres oleh Panitia Antar Kementerian/Non-Kementerian (PAK)
3	Rancangan Perpres Perlindungan Lahan Pertanian	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Substansi telah diakomodir dengan diterbitkannya Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

1) Realisasi Pembahasan Undang-Undang

Sebagaimana telah dideskripsikan pada tabel sebelumnya, bahwa pada RPJMN 2020-2024, terdapat 4 Undang-Undang yang menjadi fokus dalam rangka melaksanakan pembangunan ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas, yakni RUU Lembaga Pembiayaan Pembangunan (LPI), Revisi UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal, RUU Cipta Lapangan Kerja, dan RUU Ketentuan dan Fasilitasi Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian.

Pertama, terkait RUU LPI, RUU ini awalnya ditargetkan selesai harmonisasi pada periode Prolegnas Tahun 2015-2019, tetapi mengalami kendala karena masukan baru dari Kementerian Perindustrian. Walaupun ada usulan untuk melakukan perluasan mandat kepada PT SMI sebagai respons terhadap permasalahan ini, upaya pembentukan RUU ini pada akhirnya dihentikan karena telah dibentuk LPI berdasarkan UU Cipta Kerja dan PP 74/2020. LPI ini memiliki tujuan pembentukan yang selaras dengan tujuan pembentukan LPPI, sehingga pembentukan LPPI melalui RUU ini menjadi kurang mendesak.

Kedua, terkait revisi UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal, RUU tersebut masih dalam proses pembahasan pada tahun 2020, dengan target diundangkan pada tahun 2024. Namun, ada kendala berupa penolakan dari Kementerian Perindustrian terkait pengaturan metrologi industri dalam draft awal RUU ini, sehingga memerlukan penyusunan kembali. Per tahun 2023, UU ini masih berada dalam tahap pembahasan rapat antar kementerian (PAK).

Ketiga, terkait dengan RUU Cipta Lapangan Kerja, RUU ini merupakan bagian dari Prolegnas dan Progsun Pemerintah, dan pada tahun 2020 berhasil diundangkan menjadi Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Namun, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU Cipta Kerja tidak memenuhi aspek formil pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga Mahkamah Konstitusi memerintahkan pemerintah untuk mengulang proses pembentukan UU tersebut. Pada akhirnya, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 sebagai tindak lanjut dari putusan MK tersebut, dan saat ini Perppu tersebut telah ditetapkan dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Terakhir, terkait dengan RUU Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian, RUU ini telah selesai dilakukan penyusunan oleh Pemerintah dan telah disampaikan oleh Presiden kepada DPR pada Januari 2020. Namun, substansi/materi RUU tersebut telah dimuat dalam UU No 2 Tahun 2021 tentang Bea Materai, UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan UU No 7 Tahun 2021 tentang HPP, sehingga RUU ini diusulkan dihapuskan dari Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024.

2) Rancangan Peraturan Pemerintah

Pelaksanaan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan pemerintah yang tercantum dalam RPJMN 2020-2024 menunjukkan berbagai isu dan tantangan yang harus dihadapi dalam proses pembahasan pengesahan. Pertama, terkait dengan Revisi PP No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan, RPP tersebut dimaksudkan untuk mengatur proses merger dan akuisisi dalam konteks praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.

Namun, penerbitan regulasi ini sempat tertunda akibat tergantung pada pengesahan RUU Perubahan Kedua UU Nomor 5 Tahun 1999. Salah satu tantangan utama dalam proses ini adalah KPPU sebagai *leading actor* tidak dapat berperan sebagai pemrakarsa RUU atau RPP, sehingga KPPU harus bekerja melalui Pemerintah atau DPR untuk mendorong penerbitan Peraturan. Akibat problematika tersebut, di tahun 2023 KPPU menerbitkan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penilaian Terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat, untuk mengakomodir substansi RPP yang mengalami kendala pembentukan.

Selanjutnya, terkait dengan RPP Tata Cara Penanganan Perkara dan Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Persaingan Usaha. Peraturan ini bertujuan untuk memfasilitasi penanganan perkara yang melibatkan praktek persaingan usaha yang tidak sehat. RPP ini berada dalam proses pengharmonisasian pada tahun 2022 dengan target pengundangan pada bulan September di tahun yang sama. Kendala yang dihadapi adalah kompleksitas hukum administratif yang berlaku di KPPU yang berdampak pada penanganan perkara. Oleh karena itu, di tahun 2023 telah diterbitkan peraturan perundang-undangan untuk mengatasi permasalahan tersebut yang meliputi:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
2. Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; dan
3. Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Ketiga, terkait dengan RPP Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), tujuan dari RPP ini adalah menyelesaikan masalah yang berhubungan dengan kelembagaan dan kepegawaian di KPPU. Meski begitu, saat ini regulasi tersebut sedang ditindaklanjuti oleh Menpan RB dalam kaitannya dengan Perpres Kelembagaan KPPU.

Sejumlah RPP lainnya, termasuk RPP tentang Kriteria Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), RPP tentang Koperasi Syariah, dan RPP tentang Penjaminan Simpanan Koperasi, telah diputuskan untuk tidak dilanjutkan. Substansi dari peraturan-peraturan ini telah diakomodir dalam peraturan lain atau direncanakan untuk dimasukkan ke dalam RUU Perkoperasian. Terakhir, terkait dengan RPP tentang Fungsi, Peran dan Prinsip Koperasi serta RPP tentang Aturan Pemberdayaan Koperasi, kedua RPP tersebut juga telah diputuskan untuk tidak dilanjutkan, dengan substansi direncanakan untuk dimasukkan ke dalam RUU Perkoperasian.

3) Rancangan Peraturan Presiden

Pertama, terkait dengan RaPerpres tentang Rencana Induk Pariwisata Terpadu / *Integrated Tourism Master Plan* (ITMP), saat ini sedang dalam proses penyusunan Rencana Induk Destinasi Pariwisata Nasional (RIDPN) yang bertujuan menjadi landasan hukum dan pedoman bagi pengembangan pariwisata nasional. Strategi ini merangkum sepuluh Destinasi Pariwisata Prioritas (DPP) dengan berbagai tahapan perkembangan. Lombok Mandalika telah memperoleh penegasan hukum melalui Peraturan Presiden Nomor 84 Tahun 2021. Dokumen RIDPN untuk

destinasi lain seperti Danau Toba dan Borobudur telah diselesaikan dan sedang menunggu penetapan oleh Presiden. Dokumen RIDPN lainnya untuk destinasi seperti Manado Likupang dan Bangka Belitung juga telah diselesaikan dan dalam tahap pengajuan izin prakarsa. Dokumen RIDPN untuk destinasi seperti Labuan Bajo-Flores, Wakatobi, Bromo Tengger-Semeru, dan Raja Ampat masih dalam proses penyusunan. Sedangkan untuk destinasi Morotai, dokumen RIDPN-nya baru akan disusun pada tahun 2023.

Informasi lebih terinci mengenai target dan capaian dalam kerangka regulasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. RPerpres RIDPN Lombok-Gili Tramena: Sudah disahkan menjadi Perpres No. 84 Tahun 2021 tentang RIDPN Lombok-Gili Tramena.
2. RPerpres RIDPN Manado-Likupang: Selesai proses Harmonisasi.
3. RPerpres RIDPN Bangka Belitung: Selesai proses Harmonisasi.
4. RPerpres RIDPN Danau Toba: Proses Panitia Antar Kementerian (PAK).
5. RPerpres RIDPN Borobudur-Yogyakarta-Prambanan: Proses Panitia Antar Kementerian (PAK).
6. RPerpres RIDPN Raja Ampat: Proses penyusunan SK Panitia Antar Kementerian (PAK).
7. RPerpres RIDPN Wakatobi: Proses penyusunan Naskah Akademik.
8. RPerpres RIDPN Bromo-Tengger-Semeru: Proses penyusunan Naskah Akademik.
9. RPerpres RIDPN Labuan Bajo: Proses penyusunan Naskah Akademik.
10. RPerpres RIDPN Morotai: Proses penyusunan Naskah Akademik.

Kedua, terkait dengan Raperpres tentang Peningkatan Kesejahteraan Petani Berbasis Korporasi Petani sudah melalui pembahasan izin prakarsa di Kementerian Sekretariat Negara pada tahun 2022. Kerangka regulasi ini akan mencakup aspek seperti pengembangan usaha Korporasi Petani, rencana aksi pembinaan dan peningkatan kinerja usaha Korporasi Petani, bentuk kemitraan guna upaya efisiensi rantai pasok, dan kriteria lokasi, luas, dan komoditas untuk pengembangan kluster Korporasi Petani. Saat ini kerangka regulasi tersebut Dalam proses pendalaman substansi Rperpres oleh Panitia Antar Kementerian/Non-Kementerian (PAK). Terakhir, terkait dengan Raperpres tentang Perlindungan Lahan Pertanian saat ini dihentikan proses penyusunannya dikarenakan telah terakomodir dengan diterbitkannya Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

4) Pembahasan Peraturan di luar RPJMN

Selain regulasi yang tercantum dalam RPJMN, dalam rangka mencapai pembangunan ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas, terdapat juga beberapa regulasi yang sedang dilakukan pembahasan, namun tidak masuk ke dalam RPJMN. Pada Direktorat Pangan dan Pertanian, salah satu yang sedang dibahas adalah **Rancangan Peraturan Presiden tentang Pengembangan dan Pemanfaatan Jamu**, yang saat ini telah ditetapkan menjadi Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Pemanfaatan Jamu.

Selanjutnya, dalam lingkup Direktorat Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi, terdapat proses pembahasan mengenai **Revisi Perpres Nomor 104 Tahun 2007 dan Perpres Nomor 38 Tahun 2019**. Meski kedua rancangan peraturan ini bertujuan untuk mengatur pengembangan penyediaan, pendistribusian, dan usaha kecil serta penetapan harga LPG Tabung 3 Kg Koperasi, substansi dan regulasi ini tidak diampu oleh Kementerian KUKM. Hal ini memerlukan upaya koordinasi dan konsultasi lebih lanjut antara stakeholder terkait.

Lebih lanjut, ada dua rancangan peraturan dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang belum terbit, namun tengah dalam proses pembuatan. Rancangan-rancangan tersebut akan menjadi peraturan pelaksanaan teknis setelah pengesahan RUU Perubahan Kedua UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Kemudian, Direktorat Perdagangan, Investasi, dan Kerjasama Ekonomi Internasional juga sedang mengkoordinasikan beberapa rancangan penting. Salah satunya adalah **Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha Dan Fasilitas Penanaman Modal di Ibu Kota Nusantara** yang saat ini sudah ditetapkan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha Dan Fasilitas Penanaman Modal di Ibu Kota Nusantara.

Selanjutnya, terdapat pula pembahasan **Rancangan Kepres tentang Perizinan Atau Perjanjian Di Bidang Pertambangan Yang Berada Di Kawasan Hutan dan Rancangan Peraturan Presiden tentang Penyediaan, Pendistribusian, Dan Penetapan Harga Dimetil Eter Sebagai Bahan Bakar** yang sedang dalam tahap koordinasi dengan ESDM.

B. Agenda Pembangunan Mengembangkan Wilayah untuk Mengurangi Kesenjangan

Tema utama dalam agenda pembangunan mengembangkan wilayah untuk mengurangi kesenjangan adalah untuk pemanfaatan sumber daya lokal yang berkelanjutan dan merata. Untuk mencapai tujuan ini, diperlukan kerangka regulasi yang mendukung upaya pemberdayaan wilayah dan pengurangan disparitas antar daerah. Beberapa titik utama kebijakan yang diperlukan antara lain peningkatan akses dan kualitas infrastruktur di seluruh wilayah, pendorong untuk

investasi lokal dan pengembangan industri berbasis sumber daya daerah, serta peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan. Hal tersebut bersamaan dengan perlindungan sosial yang tepat sasaran, diharapkan akan memberikan dasar yang kuat untuk pembangunan wilayah yang berkesinambungan dan adil, mengurangi kesenjangan dan meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

Guna mencapai agenda tersebut, diajukan rencana pembentukan 8 undang-undang yang dimasukkan ke dalam prolegnas tahun 2020-2024, 9 peraturan pemerintah, serta 18 peraturan presiden. Adapun daftar regulasi yang direncanakan tersebut adalah sebagai berikut:

Undang-Undang							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Prolegnas Usulan Pemerintah/Prolegnas Usulan DPR (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Prolegnas dan Progsun	Prolegnas dan Progsun	Tidak	Tidak	Diundangkan	Telah diundangkan melalui UU Nomor 2 Tahun 2021
2	Revisi UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Diundangkan	Telah dilakukan revisi melalui penerbitan UU No. 1/2022
3	Revisi UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Belum menjadi prioritas relatif terhadap isu-isu yang mengemuka di periode awal RPJMN 2020-2024 termasuk dampak COVID-19
4	RUU tentang Ibu Kota Negara	Prolegnas dan Progsun	Prolegnas dan Progsun	Prolegnas dan Progsun	Tidak	Diundangkan	Sudah diundangkan melalui UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara
5	Revisi UU Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Hasil monev B03 BPHN Draft NA dan Draft RUU sudah ada namun akan dilakukan pendalaman dan perubahan

6	Revisi UU Nomor 27 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Kalimantan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Masuk ke dalam Daftar Kumulatif Terbuka
7	RUU tentang Perkotaan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Akan masuk dalam RKP 2023 dan target masuk Prolegnas Prioritas 2023
8	Revisi UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	Prolegnas dan Progsun	Prolegnas dan Progsun	Prolegnas dan Progsun	Tidak	Diundangkan	Sudah disahkan melalui UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah

No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Progsun (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi PP No. 11/2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar	Tidak	RKP	Tidak	Tidak	Diundangkan	Telah dilakukan revisi melalui penerbitan PP No. 20/2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar
2	RPP Pedoman Pemberian Nama dan Perubahan Nama Rupabumi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Diundangkan	Terlaksana melalui terbitnya PP No. 2 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nama Rupabumi
3	Revisi PP 13/2017 tentang Perubahan Atas PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)	Tidak	Tidak	RKP	Tidak	Berlangsung	Sedang dilakukan evaluasi dan kajian pada beberapa aspek pembahasan, direncanakan pada tahun 2023 akan dilanjutkan proses Integrasi Rencana Pembangunan Nasional dan Rencana Sektoral Dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
4	RPP Pengendalian Pemanfaatan Ruang	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Telah diintegrasikan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN

							Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Pengawasan Penataan Ruang, sehingga tidak disusun dalam PP tersendiri
5	Revisi PP No.96 Tahun 2015 tentang Fasilitas dan Kemudahan di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Telah ditetapkan melalui PP No 12 Tahun 2020 tentang Fasilitas dan Kemudahan di Kawasan Ekonomi Khusus
6	Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak		
7	RPP Perkotaan dan peraturan turunannya terkait Standar Pelayanan Perkotaan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak		
8	RPP tentang Insentif untuk Swasta dalam Pembangunan Ibu Kota Negara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Sudah diundangkan melalui PP No. 12/2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.
9	RPP tentang Skema Pembiayaan Ibu Kota Negara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	"Sudah diundangkan melalui PP No. 17/2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara."

Peraturan Presiden							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah /Progsun (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	RPerpres tentang Badan Otorita Ibu Kota Negara (IKN)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	
2	RPerpres Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Negara (RTR KSN IKN)	Tidak	RKP	Tidak	Tidak	Disahkan	
3	RPerpres tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Pusat Pemerintahan IKN	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Telah Terbit Regulasi RDTR IKN : 1. Perka Otorita IKN No. 1/2023 tentang RDTR WP 1 KIPP 2. Perka Otorita IKN No. 2/2023 tentang RDTR WP 2 IKN Barat 3. Perka Otorita IKN No. 3/2023 tentang RDTR WP 4 IKN Timur I 4. Perka Otorita IKN No. 4/2023 tentang RDTR WP 5 IKN Timur II"
4	RPerpres tentang RDTR Pusat Ekonomi IKN	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Telah Terbit Regulasi RDTR IKN : Perka Otorita IKN No. 2/2023 tentang RDTR WP IKN Barat. Catatan: perubahan nomenklatur RDTR Pusat Ekonomi menjadi RDTR WP 2 IKN Barat.
5	RPerpres tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (STRANAS-PPDT) 2020-2024 (mencabut Perpres tentang STRANAS PPDT 2015-2019					Disahkan	"Telah ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 105 Tahun 2021 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (STRANAS-PPDT) Tahun 2020–2024"

6	RPerpres tentang Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (RAN-PPDT) Setiap Tahun	Tidak	RKP	Tidak	Tidak	Berlangsung	"Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (RAN-PPDT) ditetapkan melalui Keputusan Presiden (Keppres). RAN PPDT tahun 2021 dan 2022 masih berupa draf (tidak ditetapkan), tetapi RAN PPDT tahun 2023 telah ditetapkan melalui Keppres Nomor 27 Tahun 2022. Saat ini juga sedang berproses permohonan penetapan RKeppres RAN PPDT Tahun 2024 kepada Presiden."
7	RPerpres tentang Penetapan Daerah Tertinggal 2020-2024 (mencabut Perpres Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal 2015-2019)				Tidak	Disahkan	Telah ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 tentang Daerah Tertinggal Tahun 2020–2024
8	RPerpres tentang RTR Kawasan Perkotaan Palembang-Betung-Indralaya-Kayuagung (Wilayah Metropolitan Palembang)	Tidak	RKP	RKP	Tidak	Berlangsung	Sedang proses legalisasi penetapan Perpres
9	RPerpres tentang RTR Kawasan Perkotaan Metropolitan Banjarmasin-BanjarbaruBanjar-Barito Kuala-Tanah Laut (Wilayah Metropolitan Banjarmasin)	Tidak	RKP	Tidak	Tidak	Berlangsung	Sedang proses harmonisasi di Kemenkumham
10	RPerpres tentang RTR Kawasan	Tidak	RKP	RKP	RKP	Berlangsung	Proses Harmonisasi dan penyampaian

	Perkotaan Bitung-Minahasa-Manado (Wilayah Metropolitan Manado)						RPerpres pada Presiden direncanakan selesai pada tahun 2022.
11	RPerpres tentang RTR Kawasan Perkotaan Jabodetabek-Punjur termasuk Kepulauan Seribu (Wilayah Metropolitan Jakarta)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Fasleg dan integrasi muatan tata ruang laut direncanakan selesai pada tahun 2023.
12	RPerpres tentang RTR Kawasan Perkotaan Gresik-Bangkalan-Mojokerto-SurabayaSidoarjo-Lamongan (Gerbangkertossila) (Wilayah Metropolitan Surabaya)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Diundangkan	Telah ditetapkan menjadi Perpres No. 66 Tahun 2022 tentang RTR Kawasan Perkotaan Gerbang Kertosusila
13	RPerpres tentang RTR Kawasan Perkotaan Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) (Wilayah Metropolitan Denpasar)	Tidak	Tidak	Tidak	RKP	Berlangsung	Fasilitasi Legislasi RPerpres RTR KSN Kawasan Perkotaan Denpasar - Badung - Gianyar - Tabanan (Sarbagita), telah dilakukan tahap: 1. Pembahasan tematik dgn K/L - Rapat penyepakatan substansi Rperpres 2. Pembuatan peta interaktif 3. Disseminasi di Daerah dalam rangka rapat penyepakatan substansi RPerpres tingkat daerah
14	Revisi Perpres tentang RTR Pulau /Kepulauan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Tahun 2023, terdapat kegiatan: 1. Fasilitasi Legislasi Revisi RTR Pulau Sumatera. Status Progres: - Validasi KLHS RTR Pulau Sumatera - Rapat Pasca PAK I RTR Pulau Sumatera - Rapat Pleno PAK II RTR Pulau Sumatera -

							Pengajuan Surat Permohonan Harmonisasi ke Kemenkumham 2. Fasilitasi Legislasi Revisi RTR Pulau Sulawesi. Status progres: - Perbaiki RPerpres, Lampiran Peta, dan Lampiran Indikasi Program - Pengumpulan RPerpres B06 untuk persiapan permohonan harmonisasi ke Kemenkumham
15	RPerpres tentang RDTR Kawasan Perbatasan Negara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	1. Fasilitasi Legislasi RPerpres RDTR KPN Long Midang, Long Nawang, Tau Lumbis, dan Nunukan di Provinsi Kalimantan Utara dan RDTR KPN Jagoi Babang dan Jasa di Provinsi Kalimantan Barat. Status Progres: Konfirmasi Rencana dan Program Sektor Transportasi pada Muatan RPerpres; dan Pengajuan Asistensi kepada BIG 2. Fasilitasi Pendukung Harmonisasi RTR KSN Sudut Kepentingan Hankam (Sei Pancang, Bengkalis dan Merauke). Status progres: Ekspose RDTR KPN Sei Pancang dan Bengkalis; Konsinyasi Legal Drafting Rperpres RDTR KPN
16	RPerpres tentang RTR Kawasan Strategi Nasional	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Beberapa Raperpres terkait KSN sedang dalam proses pembahasan dan harmonisasi
17	RPerpres tentang Kebijakan Perkotaan Nasional	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak		

18	Revisi Perpres terkait Penataan Dewan Nasional dan Dewan Kawasan KEK	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	"Telah ditetapkan melalui Perpres No 8 Tahun 2022 tentang Dewan Nasional, Sekretariat Jenderal Dewan Nasional, Dewan Kawasan, dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus"
----	--	-------	-------	-------	-------	----------	---

1) Rancangan Undang-Undang

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, terdapat sejumlah Rancangan Undang-Undang (RUU) yang sedang dalam proses pembahasan. Salah satu RUU yang telah mengalami revisi adalah UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Melalui UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 21 Tahun 2001 yang telah diundangkan, telah dilakukan perubahan terhadap ketentuan-ketentuan terkait otonomi khusus bagi Provinsi Papua.

RUU lain yang tengah dibahas adalah revisi UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam Daftar Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024, RUU ini dicatat sebagai Prakarsa DPR. Namun, terdapat catatan dari Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) bahwa RUU ini telah direvisi melalui UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Lebih lanjut, terkait, RUU tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) juga termasuk dalam Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 sebagai Prakarsa DPR. Namun, progress RUU ini belum mencapai tahap yang signifikan. Direktorat Kependudukan dan Jaminan Sosial mencatat bahwa RUU tersebut belum menjadi prioritas yang tinggi, terutama mengingat isu-isu yang mendesak di awal periode RPJMN 2020-2024, termasuk dampak dari pandemi COVID-19. RUU BPJS ditargetkan untuk diundangkan pada tahun 2024.

Salah satu RUU yang telah berhasil diundangkan adalah RUU tentang Ibu Kota Negara. RUU ini tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2021 dan telah menjadi UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara. Selanjutnya, terdapat rencana revisi UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Draft RUU tersebut telah disusun dan akan melalui tahap pendalaman dan perubahan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pertemuan bilateral antara pemerintah Provinsi DKI dan Kementerian Dalam Negeri telah dilakukan pada tanggal 25 Maret 2022 untuk membahas draft

RUU tersebut. Rencananya, draft RUU akan diserahkan kepada Kementerian Dalam Negeri pada bulan Mei dan diikuti dengan rapat Panitia Ad Hoc (PAH) pada awal bulan Juni.

RUU tentang Perkotaan juga sedang dalam proses penyusunan. Hasil monitoring dan evaluasi BPHN menunjukkan bahwa RUU ini masih berada dalam tahap penyusunan Nota Akhir (NA). Rencananya, RUU tersebut akan masuk dalam RKP 2023 dan menjadi bagian dari Prioritas Prolegnas 2023 setelah selesai tahap harmonisasi. Selanjutnya, Revisi UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah juga telah berhasil disahkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Revisi ini bertujuan untuk memperimbangkan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

2) Rancangan Peraturan Pemerintah

Dalam rangka implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, terdapat beberapa Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang telah mengalami perkembangan pembahasan. Pertama, RPP mengenai Revisi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2021, telah dilakukan revisi melalui penerbitan PP Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

Lebih lanjut, terdapat RPP mengenai Pedoman Pemberian Nama dan Perubahan Nama Rupabumi. Catatan dari Direktorat Tata Ruang, Pertahanan, dan Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa RPP ini telah terlaksana melalui terbitnya PP Nomor 2 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nama Rupabumi. Nomenklatur RPP ini juga telah berubah menjadi RPP Penyelenggaraan Nama Rupabumi.

Selanjutnya, terdapat RPP mengenai Revisi PP Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Dalam RKP 2022, pembahasan masih dalam tahap evaluasi dan kajian terhadap beberapa aspek, termasuk evaluasi sistem perkotaan nasional, evaluasi kawasan strategis nasional dan kawasan andalan, serta kajian integrasi antara RTRWN dan Rencana Tata Ruang Laut (RTRL). Terdapat kendala dalam pengumpulan data, sehingga perlu dilakukan pengajuan permohonan data kepada instansi terkait. Target yang ditetapkan adalah penyusunan materi teknis RTRWN lingkup darat selesai pada tahun 2022, sementara integrasi dengan Rencana Tata Ruang Laut direncanakan dilakukan pada tahun 2023.

Terakhir, RPP mengenai Pengendalian Pemanfaatan Ruang telah diintegrasikan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Pengawasan Penataan Ruang. Oleh karena itu, RPP ini tidak disusun dalam peraturan pemerintah tersendiri. Tidak ada hambatan dan target khusus yang disebutkan dalam data tersebut.

3) Peraturan Presiden

Dalam RPJMN 2020-2024, terdapat beberapa Rancangan Peraturan Presiden (RPerpres) yang sedang dalam proses pembahasan terkait tata ruang Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Negara (RTR KSN IKN) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Pusat Pemerintahan IKN dan Pusat Ekonomi IKN.

Pertama, terkait dengan tentang Badan Otorita Ibu Kota Negara (IKN), meski tidak masuk ke dalam RKP maupun progsun sepanjang tahun 2021-2024, namun berhasil disahkan menjadi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara. Selanjutnya, terkait dengan Perpres RTR KSN IKN yang masuk ke dalam RKP tahun 2021, saat ini sudah diundangkan sebagai Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 64 Tahun 2022 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Nusantara Tahun 2022-2042.

Lebih lanjut, terdapat RPerpres mengenai RDTR Pusat Pemerintahan IKN yang mengalami perubahan nomenklatur menjadi RDTR Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP) IKN. Data tersebut mencatat bahwa telah dilakukan pembahasan dalam rangka pemutakhiran data dan informasi serta penyempurnaan substansi pada RDTR Wilayah Pusat IKN pada tanggal 23 Juni 2022. Setelah dilakukan penyesuaian substansi antara RDTR Wilayah Pusat IKN yang telah disusun pada tahun 2020 dengan substansi Perpres 64/2022 dan *Urban Design Development* (UDD) KIPP, kerangka regulasi ini berhasil diselesaikan menjadi produk hukum sebagai berikut:

1. Perka Otorita IKN No. 1/2023 tentang RDTR WP 1 KIPP
2. Perka Otorita IKN No. 2/2023 tentang RDTR WP 2 IKN Barat
3. Perka Otorita IKN No. 3/2023 tentang RDTR WP 4 IKN Timur I
4. Perka Otorita IKN No. 4/2023 tentang RDTR WP 5 IKN Timur II

Selanjutnya, terkait RPerpres mengenai RDTR Pusat Ekonomi IKN, juga terjadi perubahan nomenklatur menjadi RDTR Wilayah Pusat IKN Barat. Pembahasan telah dilakukan dalam rangka pemutakhiran data dan informasi serta penyempurnaan substansi pada RDTR Wilayah Pusat IKN pada tanggal 23 Juni 2022. Kerangka regulasi tersebut juga telah melalui penyesuaian

substansi antara RDTR Wilayah Pusat IKN Barat yang disusun pada tahun 2020 dengan substansi Perpres 64/2022 dan saat ini telah disahkan menjadi Perka Otorita IKN No. 2/2023 tentang RDTR WP IKN Barat.

Lebih lanjut, terdapat RPerpres mengenai RTR Kawasan Perkotaan Palembang-Betung-Indralaya-Kayuagung (Wilayah Metropolitan Palembang). Data mencatat beberapa tahap progress pembahasannya, termasuk pembahasan pra-PAK pada Desember 2021, masuk ke dalam Progsun 2022, validasi KLHS oleh KLHK pada April 2022, serta pembahasan oleh Tim PAK pada Mei 2022. Tidak ada hambatan yang disebutkan, kerangka regulasi ini telah melalui proses harmonisasi dan penyampaian RPerpres pada Presiden pada tahun 2022 dan saat ini sedang proses legalisasi penetapan Perpres.

Kemudian, terdapat RPerpres terkait RTR Kawasan Perkotaan Metropolitan Banjarmasin-Banjarbaru-Banjar-Barito Kuala-Tanah Laut (Wilayah Metropolitan Banjarmasin). Pembahasan telah dilakukan dalam bentuk pembahasan pleno harmonisasi oleh Kemenkumham pada Februari 2022 dan pembahasan oleh tim kecil harmonisasi di Kemenkumham pada April 2022. Validasi KLHS oleh KLHK juga telah dilakukan pada April 2022. Tidak ada hambatan yang disebutkan, dan targetnya adalah menyelesaikan proses harmonisasi dan penyampaian RPerpres pada Presiden pada tahun 2022.

Selanjutnya, RPerpres tentang RTR Kawasan Perkotaan Bitung-Minahasa-Manado (Wilayah Metropolitan Manado) juga sedang dalam progress pembahasan. Terdapat catatan integrasi antara RTR dan Rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional (KSN) pada bulan April 2022 hingga Juni 2022, serta konsultasi publik terkait hasil integrasi pada Juni 2022. Persiapan permohonan izin prakarsa dari Menteri ATR/BPN kepada Presiden juga sedang dilakukan. Targetnya adalah menyelesaikan proses harmonisasi dan penyampaian RPerpres pada Presiden pada tahun 2022.

Selain itu, RPerpres tentang RTR Kawasan Perkotaan Jabodetabek-Puncak termasuk Kepulauan Seribu (Wilayah Metropolitan Jakarta) telah ditetapkan menjadi Perpres No. 60 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, dan Cianjur. Namun, terdapat hambatan yang belum teratasi terkait integrasi dengan Rencana Tata Ruang Laut (RTRL), sehingga diusulkan untuk pengintegrasian dengan RTRL pada tahun 2023. Targetnya adalah melakukan fasilitasi dan integrasi muatan tata ruang laut pada tahun 2023.

Selanjutnya, RPerpres tentang RTR Kawasan Perkotaan Gresik-Bangkalan-Mojokerto-Surabaya-Sidoarjo-Lamongan (Gerbangkertosusila) (Wilayah Metropolitan Surabaya) telah

ditetapkan menjadi Perpres No. 66 Tahun 2022 tentang RTR Kawasan Perkotaan Gerbang Kertosusila (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan) tanpa ada hambatan yang disebutkan. Tidak ada target yang ditetapkan dalam data yang diberikan.

Kemudian, terdapat RPerpres terkait RTR Kawasan Perkotaan Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) (Wilayah Metropolitan Denpasar) yang sedang dilakukan integrasi antara Rencana Zonasi (RZ) Kawasan Strategis Nasional (KSN) dengan Rencana Tata Ruang (RTR) Kawasan Strategis Nasional (KSN) Kawasan Perkotaan Denpasar - Badung - Gianyar - Tabanan (Sarbagita). Tidak ada hambatan yang disebutkan, tahun 2022 kerangka regulasi ini ditargetkan untuk selesai proses integrasi RZ KSN dengan RTR KSN pada wilayah metropolitan Denpasar. Saat ini kerangka regulasi tersebut sedang dalam tahap pembahasan tematik di K/L, pembuatan peta interaktif, dan diseminasi di daerah dalam rangka mencari kesepakatan substansi Perpres di tingkat daerah.

Selanjutnya, terdapat RPerpres mengenai Revisi RTR Pulau Jawa Bali. Data mencatat bahwa telah dilakukan Rapat Tim PAK dan penyempurnaan dokumen KLHS. Kemudian, terdapat RPerpres terkait Revisi RTR Pulau Kalimantan. Data mencatat bahwa telah dilakukan Rapat Tim PAK dan penyempurnaan dokumen KLHS. Targetnya adalah permohonan Progsun pada tahun 2023. Selanjutnya, terdapat RPerpres terkait Revisi RTR Pulau Sumatera. Data mencatat bahwa telah diajukan permohonan SK Revisi dan targetnya adalah menyelesaikan materi teknis revisi pada tahun 2022, serta melanjutkan kegiatan fasilitasi legislasi pada tahun 2023.

Demikian pula, terdapat RPerpres terkait Revisi RTR Pulau Sulawesi. Data mencatat bahwa telah diajukan permohonan SK Revisi dan targetnya adalah menyelesaikan materi teknis revisi pada tahun 2022, serta melanjutkan kegiatan fasilitasi legislasi pada tahun 2023. Selanjutnya, terdapat RPerpres tentang RTR Kawasan Perbatasan Negara. Terdapat beberapa RDTR KPN yang disebutkan, seperti Entikong, Nanga Badau, Paloh Aruk, Motaain, Wini, Motamasin, dan Skouw. Data mencatat bahwa RPerpres telah disampaikan kepada Presiden untuk masing-masing RDTR KPN.

Selain itu, terdapat RPerpres tentang RTR Kawasan Strategi Nasional (KSN). Data mencatat beberapa kawasan yang sedang dalam proses pembahasan, seperti Kawasan Cagar Budaya Muaro Jambi, Kawasan Ekosistem Leuser, Kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat, Kawasan Borobudur dan Sekitarnya, dan Kawasan Danau Maninjau. Saat ini, kerangka regulasi tersebut telah berhasil menyelesaikan beberapa capaian meliputi:

1. RPerpres RTR KSN Kawasan Cagar Budaya Muarajambi

2. RPerpres RTR KSN Kawasan Ekosistem Leuser
3. RPerpres RTR KSN Kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat
4. RPerpres RTR KSN Kawasan Borobudur dan sekitarnya
5. RPerpres RTR KSN Kawasan Danau Maninjau
6. RPerpres RTR KSN Kawasan Rinjani dan Sekitarnya
7. RPerpres RTR KSN Kawasan Subak Bali Landscape

Kerangka regulasi lainnya adalah Revisi Perpres terkait Penataan Dewan Nasional dan Dewan Kawasan KEK. Kerangka regulasi tersebut telah ditetapkan melalui Perpres No 8 Tahun 2022 tentang Dewan Nasional, Sekretariat Jenderal Dewan Nasional, Dewan Kawasan, dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus.

C. Agenda Pembangunan Meningkatkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas dan Berdaya Saing

Tema utama dalam agenda peningkatan sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing adalah pemanfaatan proyeksi bonus demografi Indonesia yang akan didominasi oleh penduduk usia produktif. Kerangka regulasi untuk meraih capaian tersebut difokus pada kebijakan pengendalian penduduk dan penguatan tata kelola kependudukan, pemenuhan pelayanan dasar dan perlindungan sosial, peningkatan kualitas anak, perempuan dan pemuda, pengentasan kemiskinan, serta peningkatan produktivitas dan daya saing angkatan kerja.

Guna mencapai agenda tersebut, diajukan rencana pembentukan 10 undang-undang, 20 peraturan pemerintah, serta 24 peraturan presiden. Adapun daftar regulasi yang direncanakan tersebut adalah sebagai berikut:

Undang-Undang							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Prolegnas Usulan Pemerintah/Prolegnas Usulan DPR (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional	Tidak	Prolegnas	Prolegnas	Tidak	Berlangsung	Ditargetkan diundangkan 2024
2	Revisi UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Akan dibahas pada BS RPJP dan RPJMN ke depan dan akan diusulkan kembali pada periode RPJMN

							berikutnya jika masih diperlukan.
3	RUU tentang Pengasuhan Anak	Tidak	Prolegnas	Prolegnas	Tidak	Dihentikan (2023)	Masih akan dikaji kembali, dan akan di usulkan kembali pada periode RPJMN berikutnya jika masih diperlukan
4	RUU tentang Kesetaraan Gender	Tidak	Prolegnas	Prolegnas	Tidak	Ditangguhkan	Penyusunan RUU tentang Kesetaraan Gender saat ini berstatus hold karena KemenPPPA berfokus dalam penyelesaian penyusunan RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak dan peraturan turunan UU No 12/2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual. Selanjutnya, RUU KG tidak termasuk dalam Renja KemenPPPA TA 2023.
5	Revisi UU Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka	Prolegnas	Prolegnas	Prolegnas	Tidak	Berlangsung	Revisi UU tersebut termasuk dalam Prolegnas namun tidak termasuk dalam Prolegnas Prioritas. Status per 18 Juli 2023, belum ada penyusunan RUU Usulan Komisi dari DPR sebagai pemrakarsa revisi..
6	Revisi UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional (SKN)	Prolegnas	Prolegnas	Prolegnas	Tidak	Diundangkan	Sudah diterbitkan UU 11/2022 tentang Keolahragaan
7	RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan	Prolegnas	Prolegnas	Prolegnas	Prolegnas	Berlangsung	Proses harmonisasi di Badan Legislatif dan merupakan usulan DPR
8	Revisi UU Nomor 44 Tahun 2009	Tidak	Prolegnas	Prolegnas	Tidak	Dihentikan (2023)	Terakomodir dalam UU No. 11

	tentang Rumah Sakit						Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sehingga pembahasan RUU ini tidak dilanjutkan
9	Revisi UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran	Tidak	Prolegnas	Prolegnas	Tidak	Dihentikan (2023)	Dihentikan sesuai dengan surat penarikan RUU Wabah dan RUU tentang Praktek Nomor HK.04.01/Menkes/S20/2023
10	Revisi UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular	Tidak	RKP & Prolegnas	Prolegnas	Prolegnas	Dihentikan (2023)	Dihentikan sesuai dengan surat penarikan RUU Wabah dan RUU ttg Praktek Nomor HK.04.01/Menkes/S20/2023
Peraturan Pemerintah							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Progsun (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi PP Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian	RKP	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Tahap Harmonisasi selesai
2	Revisi PP Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Pensiun	RKP	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Ditargetkan disahkan 2023
3	Revisi PP Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan JHT	RKP	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Ditargetkan disahkan 2023
4	Revisi PP Nomor 60 tahun 2015 tentang Perubahan atas peraturan PP Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Hari Tua (JHT)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Target diundangkan tahun 2023

5	Revisi PP Nomor 76 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan	RKP	RKP/ Progsun	Tidak	Tidak	Berlangsung	Tahap harmonisasi
6	RPP tentang Pelaksanaan Rehabilitas Sosial	Progsun	Tidak	Tidak	Tidak	-	
7	RPP tentang Akomodasi yang Layak bagi Penyandang Disabilitas dalam Penegakan Hukum	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	-	
8	RPP tentang Upaya Penanganan Fakir Miskin	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	-	
9	RPP tentang Insentif dan Konsesi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	-	
10	RPP tentang Unit Layanan Disabilitas Ketenagakerjaan	RKP/ Progsun	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2020 tentang Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketenagakerjaan
11	RPP Standar Mutu Pelayanan Kesehatan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan (2023)	
12	RPP tentang Upaya Kesehatan Sekolah	Tidak	Tidak	Progsun	Tidak	Ditangguhkan	Beberapa kali pembahasan panitia antarkementerian dikoordinir oleh Kemenkumham. Draft dikembalikan oleh Kemenkumham kepada Kemenkes karena menunggu pembahasan RUU Kesehatan
13	RPP tentang Peraturan Pelaksanaan UU Kekarantinaan Kesehatan	Tidak	Tidak	Progsun	Progsun	Dihentikan (2023)	Beberapa kali pembahasan panitia antarkementerian dikoordinir oleh

							Kemenkumham. Draft dikembalikan oleh Kemenkumham kepada Kemenkes karena menunggu pembahasan RUU Kesehatan
14	RPP tentang Pengamanan Sediaan Farmasi dan Alat Kesehatan	Tidak	Tidak	Tidak	RKP/ Progsun	Berlangsung	Pembahasan sudah dilakukan bersama Kemenko PMK sebanyak 2 kali dengan mengikutsertakan Kemkes, Kemenkumham, Setneg, Setkab dan BPOM. RPP belum final dan masih membahas pasal per pasal. Sudah masuk Progsun tahun 2017 dan sudah berproses tahun 2020
15	RPP tentang Label dan Iklan Pangan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Telah dilakukan harmonisasi dan pembahasan finalisasi di Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian. Sudah masuk dalam Progsun 2016
16	Revisi PP Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan	Tidak	Tidak	Tidak	Progsun	Berlangsung	Tahap uji publik. Sudah dibahas dengan kementerian lain. Sudah masuk dalam Progsun PP Tahun 2023. Sudah ditetapkan Keputusan Menteri Kesehatan (KMK) PAK. Tahap persiapan PAK
17	RPP tentang Upaya Kesehatan Jiwa	Tidak	Tidak	Progsun	Tidak	-	Pembahasan lintas program/lintas sektor dikoordinasikan oleh Biro Hukum Kemenkes. Pending pembahasan

							karena menunggu pembahasan RUU Kesehatan
18	RPP tentang Keamanan Pangan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	-	
19	Revisi PP Nomor 16 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan	Tidak	Tidak	Tidak	Progsun	Berlangsung	Sedang dalam tahap progsun tahun 2022 berdasarkan Keppres 25 tahun 2022.
20	Revisi PP Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pekan dan Kejuaraan Olahraga	Tidak	Tidak	Tidak	Progsun	Berlangsung	Sedang dalam tahap progsun tahun 2022 berdasarkan Keppres 25 tahun 2022. Telah direvisi dengan PP No. 7 tahun 2020 namun perlu proses revisi lebih lanjut untuk mengakomodir amanat UU Nomor 11 tahun 2022 tentang Keolahragaan.

Peraturan Presiden

No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Progsun (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi Perpres Nomor 46 Tahun 2014 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan, Penggantian, dan Pemberhentian anggota Dewan Jaminan Sosial Nasional	RKP	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Ditargetkan disahkan 2023
2	RPerpres tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak		
3	Revisi Perpres Nomor 63 tahun 2017 tentang Bantuan Sosial Non Tunai	Tidak	RKP	Tidak	Tidak		

4	Revisi Perpres Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak		
5	Revisi Perpres Nomor 96 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak		
6	RPerpres tentang Kartu Pra Kerja.	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan (2020)	Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja
7	RPerpres tentang pembentukan Badan Layanan Umum (BLU)/Holding BLU untuk pengelolaan Science and Techno Park (STP)/Lembaga Penelitian, dan Pengembangan/ Litbang dan pemasaran produk hasil riset STP/Lembaga Litbang	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Pasca integrasi BRIN belum ada pembahasan lebih lanjut
8	RPerpres tentang penyederhanaan proses perizinan dan peraturan perundangan komersialisasi produk inovasi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Pasca integrasi BRIN belum ada pembahasan lebih lanjut
9	RPerpres tentang pemanfaatan prototype hasil riset untuk Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah (K/L/D) dan BUMN	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Pasca integrasi BRIN belum ada pembahasan lebih lanjut

10	RPerpres tentang mekanisme kerjasama antar Sumber Daya Manusia (SDM) Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Iptek) dalam dan luar negeri	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Pasca integrasi BRIN belum ada pembahasan lebih lanjut
11	RPerpres tentang mekanisme mobilisasi SDM Iptek antar institusi litbang serta dengan BUMN dan Swasta	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Terakomodir dalam Renstra BRIN 2022-2024 sehingga Rperpres tidak dilanjutkan
12	RPerpres tentang Insentif pajak untuk Pengembangan dan Penelitian (Research and Development/R&D) swasta, pendapatan atas Hak Kekayaan Intelektual (HKI), dan Investasi R&D	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Terakomodir dalam Renstra BRIN 2022-2024 sehingga Rperpres tidak dilanjutkan
13	RPerpres Dana Abadi Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan (Litbangjirap)	Progsun	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Terakomodir dalam Perpres No. 111 Tahun 2021 tentang Dana Abadi di Bidang Pendidikan sehingga pembahasan Rperpres tidak dilanjutkan
14	RPerpes tentang Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	pedoman bagi K/L/PD melaksanakan pencapaian proporsi perempuan umur 20-24 tahun yang menikah sebelum 18 tahun
15	RPerpres tentang Strategi Nasional Penanganan Penanganan Anak Tidak Sekolah untuk Mendapatkan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Pada tahun 2023 akan dilakukan penyusunan terkait Rencana Aksi Nasional (RAN) Penanganan Anak Tidak Sekolah

	Layanan Pendidikan						
16	RPerpres tentang Penataan Perencanaan, Penganggaran, dan Pemanfaatan Anggaran Pendidikan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak		
17	Rancangan Peraturan Presiden tentang Kabupaten/Kota Sehat	Tidak	Progsun	Tidak	Tidak	Ditangguhkan	Dikembalikan ke Kemenkes karena substansi berkaitan dengan UU Kesehatan
18	RPerpres tentang Sertifikasi Halal Produk Obat, Produk Biologi dan Alat Kesehatan	Tidak	Tidak	RKP	Tidak	Ditangguhkan	Belum ada progress dari Ditjen Farmalkes
19	RPerpres tentang Pembangunan Keluarga yang Komprehensif dan Terintegrasi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Belum ada K/L yang menjadi pengampu
20	RPerpres tentang Integrasi Bantuan Sosial dan Subsidi Tepat Sasaran	Tidak	RKP	Tidak	Tidak		
21	Revisi Perpres Nomor 104 / Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Penetapan Harga LPG Tabung 3 Kg	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak		
22	Revisi Perpres Nomor 38 / Tahun 2019 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Penetapan Harga LPG untuk Kapal Penangkap Ikan Bagi Nelayan Sasaran dan Mesin Pompa Air bagi Petani Sasaran	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak		
23	RPerpres tentang Perlindungan Sosial Adaptif	Tidak	RKP	RKP/ Progsun	Tidak		

24	RPerpres tentang Strategi Nasional Percepatan Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender	Tidak	RKP	RKP/ Progsun	Tidak	Berlangsung	Dalam proses pembahasan PAK
----	--	-------	-----	--------------	-------	-------------	-----------------------------

Berdasarkan pada tabel tersebut dapat diketahui bahwa dari 10 kerangka regulasi berupa undang-undang dalam RPJMN 2020-2024 Agenda Pembangunan Meningkatkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas dan Berdaya Saing, lima diantaranya merupakan usulan pemerintah yang masuk ke dalam Prolegnas Prioritas 2020-2024. Empat kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 merupakan usulan dari DPR. Terhitung sampai dengan tahun 2023, satu kerangka regulasi berhasil diundangkan, tiga dihentikan, sedangkan 6 lainnya masih berlangsung.

Pada level Peraturan Pemerintah, dari 20 kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024, 12 diantaranya masuk ke dalam RKP atau Progsun tahun 2020-2024. Dari 1 kerangka regulasi yang masuk ke dalam RKP atau Progsun tahun 2020-2024 tersebut, satu diantaranya telah disahkan, 10 kerangka regulasi berlangsung, 2 kerangka regulasi lainnya tertunda, sedangkan 5 lainnya belum ada kepastian. Sedangkan di level Peraturan Presiden, terdapat 8 dari 24 kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 yang masuk ke dalam RKP maupun Progsun tahun 2020-2024. Dari 24 kerangka regulasi tersebut, 9 diantaranya dihentikan, 3 berlangsung, 1 telah disahkan, 2 ditangguhkan, sedangkan 8 lainnya belum ada kepastian.

Secara lebih detail progresi realisasi kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 Agenda Pembangunan Meningkatkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas dan Berdaya Saing adalah sebagai berikut

1) Realisasi Kerangka Regulasi Berupa Undang-Undang

Kerangka regulasi berbentuk Undang-Undang dalam RPJMN Tahun 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia terdiri dari 10 rancangan undang-undang sebagai berikut:

- a. Revisi UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- b. Revisi UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.
- c. RUU tentang Pengasuhan Anak.
- d. RUU tentang Kesetaraan Gender.
- e. Revisi UU Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka.
- f. Revisi UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional (SKN).

- g. RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan.
- h. Revisi UU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.
- i. Revisi UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran.
- j. Revisi UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular.

Dari 10 kerangka regulasi tersebut, tiga diantaranya berupa Revisi UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, RUU tentang Pengasuhan Anak, Revisi UU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Revisi UU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Revisi UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, dan Revisi UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dihentikan proses legislasinya.

Mengenai revisi UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga sendiri, dari sisi pemerintah, usulan revisi tersebut belum ditindaklanjuti oleh BKKBN sebab inisiasi usulan RUU serupa diajukan oleh DPR, yakni pembentuk RUU tentang Kependudukan dan Keluarga Nasional yang statusnya telah terdaftar di dalam prolegnas 2020-2024 dan berhasil masuk ke dalam prolegnas prioritas sepanjang tahun 2020 hingga 2022. Akibatnya, pembahasan berfokus pada pembahasan RUU tentang Kependudukan dan Keluarga Nasional yang diusulkan oleh DPR. Saat ini usulan Revisi UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dihentikan di tahun 2023 dan akan dibahas pada RPJMN selanjutnya apabila dinilai masih diperlukan.

Disamping hal tersebut, kerangka regulasi lain yang terhenti adalah RUU tentang Pengasuhan Anak yang berhasil masuk prolegnas prioritas untuk tahun 2021 dan tahun 2022 sampai akhirnya diputuskan untuk dihentikan. Penghentian sendiri didasari oleh hambatan seperti kurangnya tanggapan serta dukungan dari masyarakat terhadap pentingnya RUU Pengasuhan Anak, serta adanya potensi tumpang tindih dengan UU eksisting, yakni UU Perlindungan Anak. Oleh karena itu kerangka regulasi ini diputuskan untuk dihentikan dan akan diuji kembali. Apabila dinilai masih diperlukan, maka akan kembali diusulkan pada periode RPJMN selanjutnya.

Selain itu terdapat pula Revisi UU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit dalam prolegnas prioritas tahun 2021 dan 2022 sebagai usulan Pemerintah dan DPD. Namun kerangka regulasi ini kemudian terhenti dan tidak kembali masuk dalam prolegnas prioritas tahun 2023. Legislasi kerangka regulasi ini terhenti sebab materi muatan yang hendak diatur telah terakomodir dalam UU Cipta Kerja. Dengan begitu, urgensi pembahasan terhadap UU ini tidak lagi ada dan diputuskan untuk dihentikan. Sedangkan untuk Revisi UU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Revisi UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, dan Revisi

UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, dihentikan karena telah terkomodir dalam UU Cipta Kerja.

Disamping ketiga kerangka regulasi tersebut, terdapat satu kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia yang berhasil diundangkan pada 16 Maret 2022, yakni Revisi UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional (SKN) yang kini menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2022 tentang Keolahragaan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional. Revisi UU SKN sendiri masuk ke dalam prolegnas prioritas sepanjang tahun 2020 hingga 2022 hingga akhirnya diundangkan.

Dengan begitu, terdapat 4 kerangka regulasi berupa Undang-Undang dalam RPJMN 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia yang masih berlangsung. Keenam kerangka regulasi tersebut adalah:

- a. Revisi UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- b. RUU tentang Kesetaraan Gender.
- c. Revisi UU Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka.
- d. RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan.

Revisi UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional diusulkan dalam RPJMN 2020-2024. Kerangka regulasi ini berhasil masuk ke dalam prolegnas prioritas tahun 2021 dan 2022 sebagai usulan DPR dan Pemerintah. Terdapat beberapa hambatan dalam proses legislasi kerangka regulasi ini, diantaranya adalah isu pandemi COVID-19 yang menyebabkan pergeseran prioritas pada beberapa kebijakan. RUU ini merupakan salah satu isu yang dianggap belum begitu diprioritaskan pada awal periode RPJMN. Meski begitu RUU ini ditargetkan untuk diundangkan pada tahun 2024.

RUU tentang Kesetaraan Gender berhasil masuk ke dalam prolegnas prioritas tahun 2021 dan 2022 sebagai usulan Pemerintah. Terdapat beberapa hambatan yang memperlambat proses legislasi terhadap RUU ini, seperti naskah akademik RUU yang dinilai belum cukup menjelaskan urgensi disusunnya RUU Kesetaraan Gender, belum jelasnya ruang lingkup pengaturan, hingga adanya potensi tumpang tinggi dengan Undang-Undang lain seperti UU Disabilitas hingga UU Perlindungan Anak, sehingga revisi terhadap naskah akademik dan RUU Kesetaraan Gender dinilai masih harus dilakukan. Meski begitu, penyusunan RUU yang dibawah oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak ini masih terus berjalan dan saat ini masih dalam tahap PAK.

Revisi UU Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka diusulkan sebagai salah satu kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia. RUU tersebut masuk ke dalam prolegnas prioritas sepanjang tahun 2020-2022 sebagai usulan DPR hingga akhirnya tidak kembali masuk pada prolegnas prioritas di tahun 2023. Penyusunan RUU ini terhambat sebab DPR belum menginformasikan kepada pemerintah—dalam hal ini Kemenpora—untuk menyusun daftar inventaris masalah. RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan masuk ke dalam prolegnas prioritas sepanjang tahun 2020-2023 dan melalui tahap penyusunan pada tahun 2022. Kerangka regulasi ini sedang dalam proses harmonisasi di Badan Legislatif.

Revisi UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran masuk ke dalam prolegnas prioritas tahun 2021 dan 2022 sampai akhirnya tidak kembali masuk pada tahun 2023. Tidak terdapat hambatan berarti dalam proses legislasi RUU ini dan ditargetkan akan diundangkan pada tahun 2023. Kerangka regulasi lainnya adalah Revisi UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular masuk ke dalam prolegnas prioritas sepanjang tahun 2021 hingga 2023. RUU tersebut saat ini sedang dalam tahap permohonan surpres. Hambatan dalam pembentukan RUU ini adalah materi muatannya yang perlu perhatian khusus akibat terdapat persinggungan substansi dengan RUU Penanggulangan Bencana dan RUU Karantina Kesehatan.

2) Realisasi Kerangka Regulasi Berupa Peraturan Pemerintah

Dalam bentuk Peraturan Pemerintah, terdapat 20 Kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia. Dari 20 kerangka regulasi yang menjadi kebutuhan, hanya 1 kerangka regulasi dalam bentuk PP yang berhasil disahkan pada tahun 2020, sepanjang tahun 2020-2023. Satu-satunya kerangka regulasi yang berhasil disahkan tersebut adalah RPP tentang Unit Layanan Disabilitas Ketenagakerjaan masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah dan Program Penyusunan PP tahun 2020 dan disahkan pada 13 Oktober 2020 sebagai Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2020 tentang Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketenagakerjaan.

Tidak terdapat hambatan yang mengganggu proses legislasi kerangka regulasi tersebut. Bahkan saat ini telah dilakukan sosialisasi peraturan oleh pemerintah kepada seluruh pemangku kepentingan, khususnya di tingkat daerah yang memiliki kewajiban untuk membentuk Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketenagakerjaan. Bahkan PP tersebut saat ini telah diturunkan dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyelenggaraan Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketenagakerjaan.

Disamping itu, berikut kerangka regulasi berbentuk Peraturan Pemerintah yang diajukan dalam agenda peningkatan sumber daya manusia masih berlangsung. Kerangka regulasi tersebut adalah:

- a. Revisi PP Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian.
- b. Revisi PP Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Pensiun.
- c. Revisi PP Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan JHT.
- d. Revisi PP Nomor 60 tahun 2015 tentang Perubahan atas peraturan PP Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Hari Tua (JHT).
- e. Revisi PP Nomor 76 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan.
- f. RPP tentang Pengamanan Sediaan Farmasi dan Alat Kesehatan
- g. RPP tentang Label dan Iklan Pangan
- h. Revisi PP Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan
- i. Revisi PP Nomor 16 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan
- j. Revisi PP Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pekan dan Kejuaraan Olahraga
- k. Revisi PP Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian

masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020. Penyusunan kerangka regulasi ini terkendala dengan Putusan MK mengenai UU Cipta Kerja. Meski begitu, saat ini telah selesai tahap harmonisasi dan secara keseluruhan masih berlangsung.

Revisi PP Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Pensiun ini masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020. Penyusunan kerangka regulasi ini terkendala oleh berjalannya proses Revisi PP No. 44/2015 tentang Penyelenggaraan JKK dan JKM yang masih berjalan, sehingga pada tahun 2021 hingga 2023 kerangka regulasi ini tidak kembali masuk ke dalam progsun mau pun RKP. Meski begitu PP ini ditargetkan untuk disahkan pada tahun 2023.

Revisi PP Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan JHT masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020, dimana sama seperti kerangka regulasi sebelumnya,

penyusunannya terkendala oleh : Revisi PP No. 44/2015 tentang Penyelenggaraan JKK dan JKM yang lebih diprioritaskan pembentukannya. PP ini sendiri ditargetkan untuk disahkan pada tahun 2023 dan secara umum masih berlangsung.

Kemudian, revisi PP Nomor 60 tahun 2015 tentang Perubahan atas peraturan PP Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Hari Tua (JHT), kerangka regulasi ini tidak masuk ke dalam RKP sepanjang tahun 2020 hingga 2023. Kendala dalam pembentukan PP ini sama seperti kerangka regulasi sebelumnya, yakni masih belum prioritas dibandingkan dengan Revisi PP No. 44/2015 tentang Penyelenggaraan JKK dan JKM yang masih berjalan. Meski begitu PP ini ditargetkan untuk disahkan pada tahun 2023.

Revisi PP Nomor 76 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020 dan 2021, serta masuk ke dalam Program Penyusunan PP Tahun 2021. Secara umum penyusunan kerangka regulasi ini terkendala akibat masih berlangsungnya dengan penyusunan RPP Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Sosial, yang mana materi PBI Jamsos Ketenagakerjaan belum disetujui dan masih menunggu keputusan tingkat Menteri. Saat ini, PP ini telah masuk ke dalam tahap harmonisasi dan masih berlangsung.

Kerangka regulasi RPP tentang Pengamanan Sediaan Farmasi dan Alat Kesehatan, RPP tentang Label dan Iklan Pangan, Revisi PP Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan, beberapa sedang dalam tahap pembahasan, harmonisasi, dan tahap uji publik. Sedangkan untuk revisi PP Nomor 16 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan dan Revisi PP Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pekan dan Kejuaraan Olahraga saat ini sedang dalam tahap progsun dan ditargetkan disahkan pada tahun 2023.

Selanjutnya adalah Revisi PP Nomor 16 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan dan Revisi PP Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pekan dan Kejuaraan Olahraga. Kedua kerangka regulasi ini sendiri masuk dalam Program Penyusunan PP Tahun 2023. Proses penyusunan kerangka regulasi ini terhambat akibat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2022 tentang Keolahragaan sendiri masih dibentuk dan baru diterbitkan pada 16 Maret 2022. Dengan begitu penyusunan kerangka regulasi ini baru dapat dimulai di tahun 2022 dimana Kemenpora langsung menyusun naskah akademik serta draft untuk diajukan ke BPHN. Kedua RPP ini ditargetkan untuk disahkan pada tahun 2023.

Selain itu, diluar kerangka regulasi yang disebutkan sebelumnya, terdapat sekitar 13 kerangka regulasi lain berbentuk Peraturan Pemerintah yang diajukan dalam RPJMN 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia yang tertunda proses legislasinya. Beberapa diantaranya masuk ke dalam progsun maupun RKP seperti:

- a. RPP tentang Pelaksanaan Rehabilitas Sosial masuk dalam Program Penyusunan Tahun 2020.
- b. RPP tentang Upaya Kesehatan Sekolah masuk dalam program penyusunan PP tahun 2022.
- c. RPP tentang Keamanan Pangan
- d. RPP tentang Upaya Kesehatan Jiwa masuk dalam program penyusunan PP tahun 2022.

Serta beberapa yang tidak masuk baik ke dalam progsun maupun RKP sepanjang tahun 2020 hingga 2023:

- a. RPP tentang Akomodasi yang Layak bagi Penyandang Disabilitas dalam Penegakan Hukum.
- b. RPP tentang Upaya Penanganan Fakir Miskin RKP.
- c. RPP tentang Insentif dan Konsesi RKP.
- d. RPP Standar Mutu Pelayanan Kesehatan RKP.
- e. RPP tentang Label dan Iklan Pangan RKP.
- f. RPP tentang Keamanan Pangan RKP.

3) Realisasi Kerangka Regulasi Berupa Peraturan Presiden

Kerangka regulasi berbentuk Peraturan Presiden yang menjadi kebutuhan dalam RPJMN 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia berjumlah 24 Perpres. Dari 24 Perpres tersebut, hanya 1 kerangka regulasi yang berhasil disahkan, yakni Rancangan Perpres tentang Kartu Pra Kerja yang disahkan menjadi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja pada 26 Februari 2020. Kerangka regulasi ini sendiri tidak masuk ke dalam RKP maupun progsun sepanjang tahun 2020 hingga 2023.

Selain itu, terdapat dua kerangka regulasi berbentuk Perpres yang diajukan dalam RPJMN 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia yang dihentikan. Kedua kerangka regulasi tersebut adalah:

- a. RPerpres tentang pembentukan Badan Layanan Umum (BLU)/Holding BLU untuk pengelolaan Science and Techno Park (STP)/Lembaga Penelitian, dan Pengembangan;
- b. Litbang dan pemasaran produk hasil riset STP/Lembaga Litbang;
- c. RPerpres tentang penyederhanaan proses perizinan dan peraturan perundangan komersialisasi produk inovasi;
- d. RPerpres tentang pemanfaatan prototype hasil riset untuk Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah (K/L/D) dan BUMN;
- e. RPerpres tentang mekanisme kerjasama antar Sumber Daya Manusia (SDM) Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Iptek) dalam dan luar negeri;
- f. RPerpres tentang mekanisme mobilisasi SDM Iptek antar institusi litbang serta dengan BUMN dan Swasta;
- g. RPerpres tentang Insentif pajak untuk Pengembangan dan Penelitian (Research and Development/R&D) swasta, pendapatan atas Hak Kekayaan Intelektual (HKI), dan Investasi R&D;
- h. RPerpres Dana Abadi Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan (Litbangjirap);
- i. RPerpres tentang Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak; dan
- j. RPerpres tentang Pembangunan Keluarga yang Komprehensif dan Terintegrasi.

Seluruh kerangka regulasi tersebut tidak masuk ke dalam RKP maupun progsun sepanjang tahun 2020-2024. Meski begitu kerangka regulasi ini dihentikan sebagai Perpres, dimana saat ini muatannya hanya dijadikan sebagai pedoman bagi kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah dalam melaksanakan salah satu indikator perlindungan anak dalam RPJMN, yakni melalui pengurangan pernikahan perempuan dibawah 18 tahun.

Sedangkan RPerpres Pembangunan Keluarga yang Komprehensif dan Terintegrasi menghadapi hambatan sehingga diberhentikan. Adapun hambatan yang menjadi faktor dihentikannya kerangka regulasi ini adalah dikarenakan belum adanya kementerian atau lembaga yang dapat menjadi pengampu penyusunan kerangka regulasi tersebut. Meski begitu, kerangka regulasi ini akan dibahas kembali di dalam RPJP dan RPJMN. Apabila dinilai masih diperlukan, maka akan kembali diajukan.

Disamping kerangka regulasi yang berhasil disahkan maupun yang dihentikan, terdapat tiga kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia yang masih berlangsung proses penyusunannya. Ketiga kerangka regulasi tersebut adalah:

- a. Revisi Perpres Nomor 46 Tahun 2014 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan, Penggantian, dan Pemberhentian anggota Dewan Jaminan Sosial Nasional.
- b. RPerpres tentang Strategi Nasional Penanganan Penanganan Anak Tidak Sekolah untuk Mendapatkan Layanan Pendidikan.
- c. RPerpres tentang Strategi Nasional Percepatan Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender.

Revisi Perpres Nomor 46 Tahun 2014 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan, Penggantian, dan Pemberhentian anggota Dewan Jaminan Sosial Nasional masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020, namun tidak kembali masuk di tahun-tahun setelah. Kendala yang dihadapi dalam penyusunan kerangka regulasi tersebut adalah belum disepakatinya kementerian atau lembaga yang akan menjadi pemrakarsa revisi tersebut. Saat ini kerangka regulasi tersebut masih berada dalam tahap koordinasi penentuan pemrakarsa dimana diusulkan untuk diprakarsai oleh KemenPAN RB dan ditargetkan untuk disahkan pada tahun 2023.

Sedangkan RPerpres tentang Strategi Nasional Penanganan Penanganan Anak Tidak Sekolah untuk Mendapatkan Layanan Pendidikan tidak masuk ke baik ke dalam RKP maupun progsun sepanjang tahun 2020 hingga 2023. Kendala dalam penyusunan RPerpres ini adalah kurangnya kesadaran terhadap isu penanganan anak tidak sekolah. Para pengambil kebijakan belum memusatkan perhatian pada isu ini sehingga perlu di advokasikan lebih lanjut oleh berbagai pihak. Meski begitu saat ini Menteri PPN/Bappenas telah melakukan launching dokumen strategi nasional dan petunjuk teknis penanganan anak tidak sekolah. Ditargetkan pada tahun 2023 Rencana Aksi Nasional Penanganan Anak Sekolah sudah dapat dijadikan dasar dalam advokasi pada para pengambil kebijakan.

Kerangka regulasi lain yang sedang berlangsung adalah RPerpres tentang Strategi Nasional Percepatan Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender yang masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2021 dan 2022, serta ke dalam progsun tahun 2022. Saat ini, kerangka regulasi tersebut masih berada dalam dalam tahap pembahasan PAK. Terdapat beberapa hambatan dalam penyusunan kerangka regulasi tersebut seperti kementerian atau lembaga yang menjadi anggota PAK masih belum memiliki pemahaman yang seragam mengenai konsep dan urgensi penyusunan kerangka regulasi tersebut.

Hal tersebut ditunjukkan dari proses dua rapat PAK dimana masih terdapat pertanyaan-pertanyaan berkaitan dengan prinsip dasar yang perlu diselaraskan dan disamakan persepsinya,

seperti posisi Stranas terhadap regulasi lain, *timeline* Stranas, hingga keterkaitan antara Stranas, Peta Jalan, Rencana Aksi, dan Struktur Tim Percepatan Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender. Selain itu, terdapat beberapa usulan untuk mempertajam uraian strategi di beberapa bagian dalam batang tubuh RPerpres sehingga dibutuhkan waktu untuk menormakan strategi tersebut ke dalam Rperpres. Secara umum, tidak semua peserta yang hadir dapat memberikan masukan/tanggapan yang diharapkan.

Selain itu, diluar kerangka regulasi yang disebutkan sebelumnya, terdapat sekitar 17 kerangka regulasi lain berbentuk Peraturan Presiden yang diajukan dalam RPJMN 2020-2024 agenda peningkatan sumber daya manusia yang tertunda proses legislasinya. Beberapa diantaranya masuk ke dalam progsun maupun RKP seperti:

- a. Revisi Perpres Nomor 63 tahun 2017 tentang Bantuan Sosial Non Tunai. RKP 2021
- b. RPerpres Dana Abadi Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan (Litbangjirap). Progsun 2020.
- c. Rancangan Peraturan Presiden tentang Kabupaten/Kota Sehat. Progsun 2021.
- d. RPerpres tentang Sertifikasi Halal Produk Obat, Produk Biologi dan Alat Kesehatan. RKP 2022.
- e. RPerpres tentang Integrasi Bantuan Sosial dan Subsidi Tepat Sasaran. RKP 2021.
- f. RPerpres tentang Perlindungan Sosial Adaptif. RKP 2021 dan 2022. Progsun 2022.

Serta beberapa yang tidak masuk baik ke dalam progsun maupun RKP sepanjang tahun 2020 hingga 2023:

- a. RPerpres tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial.
- b. Revisi Perpres Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- c. Revisi Perpres Nomor 96 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- d. RPerpres tentang Penataan Perencanaan, Penganggaran, dan Pemanfaatan Anggaran Pendidikan.
- e. Revisi Perpres Nomor 104 / Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Penetapan Harga LPG Tabung 3 Kg.

- f. Revisi Perpres Nomor 38 Tahun 2019 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Penetapan Harga LPG untuk Kapal Penangkap Ikan Bagi Nelayan Sasaran dan Mesin Pompa Air bagi Petani Sasaran.

D. Agenda Pembangunan Memperkuat Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar

Agenda pembangunan infrastruktur esensial untuk mencapai pertumbuhan serta pemerataan ekonomi di Indonesia sebab merupakan penggerak ekonomi, sarana pemerataan pelayanan dasar, serta penopang perkembangan perkotaan seiring dengan meningkatnya tren urbanisasi. Meski begitu, posisi daya saing infrastruktur Indonesia saat ini masih relatif tertinggal dari negara-negara seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand. Kerangka regulasi yang dirancang sebagai dasar untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut difokuskan pada infrastruktur pelayanan dasar, pembangunan ekonomi, dan perkotaan.

Guna mencapai agenda tersebut, diajukan rencana pembentukan kerangka regulasi berupa 1 Undang-undang, 8 Peraturan Pemerintah, 4 Peraturan Presiden, dan 4 Peraturan Menteri. Adapun daftar regulasi yang direncanakan adalah sebagai berikut:

Undang-Undang							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Prolegnas Usulan Pemerintah/Prolegnas Usulan DPR (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Kewenangan Daerah	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	
Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 DPR/DPD							
Peraturan Pemerintah							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Prolegnas Usulan Pemerintah/Prolegnas Usulan DPR (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	RPP untuk Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat
2	RPP terkait Sistem Pembiayaan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Belum menjadi prioritas Stakeholder

	Sekunder Perumahan						di Kementerian Keuangan.
4	RPP Rancangan Peraturan Pemerintah mengenai Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum	Tidak	RKP/ Progsun	Tidak	Tidak	Berlangsung	Revisi dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum
Peraturan Presiden							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Prolegnas Usulan Pemerintah/Prolegnas Usulan DPR (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	RPerpres Rencana Umum Nasional Keselamatan Jalan	RKP	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2022 tentang Rencana Umum Nasional Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
2	RPerpres tentang Pengelolaan Terminal Peti Kemas Secara Terpadu	RKP	Tidak	Tidak	Tidak	Disahkan	Pemerintah Nomor 101 Tahun 2021 tentang Penggabungan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia I, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia III, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia IV ke dalam Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia II
3	RPerpres Dukungan untuk Pengembangan Transportasi Perkotaan	RKP	RKP	Tidak	RKP	Berlangsung	

Berdasarkan pada tabel tersebut dapat diketahui bahwa dalam level undang-undang, satu-satunya kerangka regulasi yang diajukan berupa Revisi Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Kewenangan Daerah belum terlaksana, dimana kerangka regulasi tersebut belum masuk dalam Prolegnas Prioritas dari tahun 2020 hingga 2023. Pada level Peraturan

Pemerintah, dari 3 kerangka regulasi yang diajukan, 1 diantaranya berupa RPP untuk Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) telah berhasil disahkan di luar RKP maupun Progsun Tahun 2020-2023. Sedangkan 2 kerangka regulasi yang masuk ke dalam Progsun maupun RKP masih berlangsung.

Disisi lain, pada level Peraturan Presiden, seluruh kerangka regulasi yang dibutuhkan berdasarkan RPJMN 2020-2024 berhasil masuk dalam RKP maupun Progsun tahun 2020-2024. Salah satu diantara 4 kerangka regulasi tersebut bahkan telah disahkan menjadi Peraturan Presiden. Kerangka regulasi tersebut adalah Perpres tentang Rencana Umum nasional Keselamatan Jalan. Sedangkan tiga kerangka regulasi di level Perpres lainnya masih berlangsung.

Secara lebih detail progresi realisasi kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 Agenda Pembangunan Memperkuat Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar adalah sebagai berikut:

1) Realisasi Kerangka Regulasi Berupa Undang-Undang

Satu-satunya kerangka regulasi yang dibutuhkan dalam RPJMN 2020-2024 agenda pembangunan infrastruktur adalah revisi terhadap lampiran UU Pemerintahan Daerah, lebih spesifiknya berkenaan dengan kewenangan dalam penyediaan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Status quo pembagian kewenangan dalam UU tersebut menyebutkan bahwa penyediaan rumah MBR merupakan urusan Pemerintah Pusat. Rumusan tersebut menyulitkan Pemerintah Daerah untuk membuat program dan turut serta dalam penyelenggaraan pengadaan perumahan MBR melalui APBD.

Aspirasi serupa yang mendorong perubahan terhadap lampiran UU Pemda mengenai pembagian kewenangan dalam bidang perumahan juga disampaikan oleh Dinas PKP Provinsi. Persoalan yang dihadapi oleh daerah dalam isu perumahan masih banyak memerlukan perhatian agar akses rumah tangga terhadap rumah layak huni dapat terpenuhi, *backlog* perumahan dapat ditangan, serta sasaran sejuta rumah dapat dicapai. Namun dengan kewenangan Provinsi serta Kabupaten/Kota yang hanya dapat menyediakan rumah bagi korban bencana dan relokasi, maka ruang untuk mencapai hal tersebut sangatlah terbatas.

Disisi lain, kolaborasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, baik di level Provinsi maupun Kabupaten/Kota sangat dibutuhkan untuk mencapai target RPJMN bidang perumahan dan permukiman bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Saat ini, kerangka regulasi tersebut telah masuk ke dalam Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 sebagai usulan DPR dan

DPD. Meski begitu, kerangka regulasi ini masih belum masuk ke dalam Prolegnas Prioritas dari tahun 2020 hingga 2023.

Penyusunan kerangka regulasi tersebut masih berlangsung, meski begitu terdapat beberapa hambatan dalam proses penyusunannya. Kemendagri memberikan masukan untuk melakukan penyesuaian antara kerangka regulasi tersebut dengan RPP Urusan Pemerintah Konkuren (PUPK). Namun, penyesuaian tersebut tidak dapat dilakukan sebab penyusunan RPP PUPK sebagai peraturan pelaksana atas UU Pemerintahan Daerah harus mengacu UU Pemerintahan Daerah sebagai materi muatan. Disisi lain, penyusunan RPP PUPK sendiri masih belum selesai.

2) Realisasi Kerangka Regulasi Peraturan Pemerintah

Terdapat 3 kerangka regulasi berbentuk Peraturan Pemerintah yang menjadi kebutuhan dalam RPJMN 2020-2024 bidang pembangunan infrastruktur. Dari 3 kerangka regulasi tersebut, hanya 1 yang masuk ke dalam RKP maupun Progsun sepanjang tahun 2020 hingga 2023. Kerangka regulasi tersebut adalah RPP Rancangan Peraturan Pemerintah mengenai Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum. Kerangka regulasi ini merupakan revisi terhadap PP Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum. Beberapa isu yang menjadi latar belakang kebutuhan atas kerangka regulasi ini adalah belum jelasnya tata kelola dan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, serta Kabupaten/Kota. Selain itu perencanaan dan penyelenggaraan SPAM dari hulu ke hilir masih belum terintegrasi.

Kerangka regulasi ini juga bermaksud untuk menangani persoalan belum jelasnya sistem penyediaan air minum berbasis masyarakat, belum efektifnya kebijakan tarif air minum, serta belum optimalnya kinerja pelaksana penyelenggara SPAM yang diatur di dalam PP Nomor 122 Tahun 2015. Penyusunan kerangka regulasi ini masih berlangsung sebab terkendala oleh pengujian UU Cipta Kerja. Hal tersebut disebabkan karena PP ini merupakan turunan dari UU Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air yang merupakan salah satu dari sekian UU yang diubah melalui UU Cipta Kerja.

Dua kerangka regulasi yang belum masuk ke dalam RKP maupun Progsun adalah:

- a. RPP untuk Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA).
- b. RPP terkait Sistem Pembiayaan Sekunder Perumahan.

Kedua kerangka regulasi tersebut sendiri pada dasarnya merupakan peraturan pelaksana yang dimandatkan pada Pasal 81 UU Nomor 4 Tahun 2026 tentang Tabungan Perumahan Rakyat,

dimana diperintahkan agar peraturan pelaksana atas UU tersebut dibentuk paling lama dua tahun terhitung diundangkannya UU TAPERERA.

Namun, terdapat beberapa kendala sehingga terjadi keterlambatan dalam penyusunan peraturan pelaksana atas UU TAPERERA sehingga kerangka regulasi tersebut masuk ke dalam kebutuhan kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024 bidang pembangunan infrastruktur. PP TAPERERA sendiri telah disahkan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat, sehingga tidak terdapat keperluan untuk dimasukkan baik ke dalam RKP maupun Progsun sepanjang tahun 2020-2023.

Berbeda dengan PP TAPERERA, belum dimasukkannya RPP terkait Sistem Pembiayaan Sekunder Perumahan ke dalam RKP maupun Progsun sepanjang tahun 2020 hingga 2023 dikarenakan kerangka regulasi tersebut saat ini belum menjadi prioritas para pemangku kepentingan di Kementerian Keuangan. Meski begitu, untuk sementara materi muatan berkenaan dengan sistem pembiayaan sekunder perumahan diatur di dalam Perpres Nomor 100 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan serta Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 57 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Pembiayaan Sekunder Perumahan

3) Realisasi Kerangka Regulasi Peraturan Presiden

Di level Peraturan Presiden, terdapat 3 kerangka regulasi yang menjadi kebutuhan dalam RPJMN Tahun 2020-2024 bidang pembangunan infrastruktur. Seluruh kerangka regulasi tersebut masuk ke dalam RKP sepanjang tahun 2020 hingga 2023. Ketiga kerangka regulasi tersebut adalah:

- a. RPerpres Rencana Umum Nasional Keselamatan Jalan.
- b. RPerpres tentang Pengelolaan Terminal Peti Kemas Secara Terpadu.
- c. RPerpres Dukungan untuk Pengembangan Transportasi Perkotaan.

RPerpres Rencana Umum Nasional Keselamatan Jalan sendiri telah terbit sebagai Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2022 tentang Rencana Umum Nasional Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. RPerpres tentang Pengelolaan Terminal Peti Kemas Secara Terpadu sendiri telah terakomodir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2021 tentang Penggabungan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia I, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia III, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia IV ke

dalam Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia II. Sehingga, kerangka regulasi tersebut tidak kembali masuk ke dalam RKP sepanjang tahun 2021 hingga 2023.

RPerpres Dukungan untuk Pengembangan Transportasi Perkotaan, disisi lain terkendala oleh penyesuaian substansi sesuai dengan arahan pimpinan di internal kementerian akibat terjadinya beberapa kali pergantian pimpinan eselon 1. Surat izin prakarsa maupun konsep kerangka regulasi ini sendiri masih dalam pembahasan di biro hukum internal kementerian. Dengan begitu, kerangka regulasi ini kembali masuk ke dalam RKP Tahun 2021. Sejauh ini, kerangka regulasi ini telah didukung dengan naskah akademik, pedoman rencana mobilitas perkotaan, serta dukungan dari berbagai kementerian dan lembaga serta ditargetkan untuk disahkan pada tahun 2023.

E. Agenda Pembangunan Membangun Lingkungan Hidup, Meningkatkan Ketahanan Bencana, dan Perubahan Iklim

Undang-Undang							
No	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Prolegnas Usulan Pemerintah/Prolegnas Usulan DPR (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Substansi revisi sudah tercantum dalam UU No. 11 tentang Cipta Kerja
Peraturan Pemerintah							
No	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Progsun (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi PP Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Substansi revisi termuat dalam PP Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
2	Revisi PP Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Substansi revisi termuat dalam PP Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
3	Revisi PP Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Substansi revisi termuat dalam PP Nomor 22 Tahun 2021 tentang

	Air dan Pengendalian Pencemaran Air						Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
4	Revisi PP Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	Tidak	RKP	Tidak	Tidak	Dihentikan	Proses revisi tidak dilanjutkan karena proses revisi UU Penanggulangan Bencana di DPR pada bulan Mei 2022 selaku UU yang memayungi PP 21/2008 dihentikan
5	RPP tentang Penegakan Hukum Pidana Terpadu Lingkungan Hidup	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Revisi terakomodir dalam UU Cipta Kerja dan peraturan turunannya meliputi: PP 22/2021, PP 23/2021, dan PP 24/2021.
6	RPP tentang Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Proses penyusunan substansi pada RPP Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup masih bergulir di internal KLHK untuk pendalaman materi dan saat ini diusulkan untuk diubah menjadi RPP Rencana Perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
7	RPP tentang Tata Cara Penetapan Daya Dukung dan Daya Tampung.	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Dihentikan	Menjadi muatan RPP Perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
8	RPP tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun	Tidak	RKP	Tidak	Tidak	Berlangsung	Diusulkan ke Kemenkumham sejak tahun 2017/2018 dan saat ini sedang pada tahap pembahasan antara Kementerian LHK dengan Kementerian Perindustrian dengan fasilitasi dari Kemenkomarves
Peraturan Presiden							
No	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Progsun (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Rancangan Perpres tentang Instrumen Pengendalian Gas Rumah Kaca Nasional dan Rencana Pembangunan Rendah Karbon	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Selesai	Muatan substansi terakomodir sebagian dalam Perpres No. 98 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan Secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas

							Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional
--	--	--	--	--	--	--	---------------------------------------

1) Undang-Undang

Pelaksanaan pembahasan dan pengesahan Revisi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan pada awalnya masuk dalam daftar Prolegnas tahun 2020-2024 sebagai prakarsa dari Dewan Perwakilan Rakyat. Ini menunjukkan bahwa ada kepentingan yang signifikan dalam melakukan revisi atas undang-undang tersebut untuk meningkatkan upaya pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan di Indonesia. Keinginan untuk melakukan revisi ini juga muncul dari hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan pada tahun 2019, yang menunjukkan bahwa ada aspek-aspek tertentu dalam undang-undang yang perlu diperbaiki atau diperbaharui.

Namun, proses revisi ini kemudian dihentikan, dengan alasan menurut Direktorat Lingkungan Hidup substansi revisi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tersebut telah dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dimana tercantum pula muatan terkait pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan. Oleh karena itu, revisi terpisah untuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tidak dilanjutkan.

2) Peraturan Pemerintah

Analisis proses pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan-peraturan yang tidak tercantum pada RPJMN 2020-2024 menghasilkan berbagai kesimpulan penting seputar proses pembuatan peraturan di Indonesia. Proses ini melibatkan berbagai pihak dan membutuhkan pendekatan yang koordinatif, serta menjadi bukti dari mekanisme pengkajian dan peninjauan hukum yang berkelanjutan.

Misalnya dalam Revisi PP Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut, dan Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air telah dihentikan. Alasan penghentian pembahasannya adalah substansi dari revisi peraturan tersebut telah dimasukkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Peraturan ini merupakan turunan dari UU Cipta Kerja. Peraturan Pemerintah ini mengambil alih peran ketiga Peraturan Pemerintah sebelumnya, mewakili substansi dalam satu peraturan guna mencerminkan peraturan yang lebih utuh terhadap perlindungan dan pengelolaan

lingkungan hidup. Sementara itu, proses revisi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana telah dihentikan sejalan dengan penghentian revisi Undang-Undang 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Pembahasan ini dihentikan dalam rapat Paripurna DPR pada 31 Mei 2022.

Selanjutnya, terkait dengan RPP tentang Penegakan Hukum Pidana Terpadu Lingkungan Hidup, prosesnya juga dihentikan karena revisi tersebut sudah dimasukkan dalam UU Cipta Kerja dan peraturan turunannya. Lebih lanjut, RPP tentang Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup masih dalam proses pembahasan internal di KLHK. Hambatan yang dihadapi dalam proses ini adalah proses penyusunan RPP yang sudah tertunda lebih dari 10 tahun.

RPP tentang Tata Cara Penetapan Daya Dukung dan Daya Tampung dihentikan karena akan dimasukkan dalam RPP Perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sementara itu, RPP tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun masih dalam proses revisi dan pembahasan antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan Kementerian Perindustrian. Dalam kasus ini, terjadi hambatan berupa ketidaksepakatan antara KLHK dan Kemenperin mengenai penggolongan beberapa bahan kimia. Kemenperin berusaha untuk mengkategorikan beberapa bahan kimia sebagai B3, yang kemungkinan akan menghambat izin peredarannya.

3) Peraturan Presiden

Rancangan Perpres tentang Instrumen Pengendalian Gas Rumah Kaca Nasional dan Rencana Pembangunan Rendah Karbon, dalam perencanaannya, ditujukan untuk memperkuat kerangka kerja dan instrumen hukum yang mendukung upaya pengendalian emisi gas rumah kaca dan mendorong pembangunan rendah karbon di Indonesia. Namun, substansi utama yang diusulkan dalam Rancangan Perpres tersebut telah tercantum dalam Perpres No. 98 Tahun 2021, karena Perpres ini secara spesifik membahas pengendalian emisi gas rumah kaca dalam pembangunan nasional dan implementasi nilai ekonomi karbon, yang sejalan dengan tujuan dari Rancangan Perpres yang diusulkan. Oleh karena itu, proses pembahasan dan pengesahan Rancangan Perpres tidak dilanjutkan, mengingat bahwa substansi dan tujuan dari rancangan tersebut telah terwujud melalui Perpres yang telah ada.

F. Agenda Pembangunan Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik

Undang-Undang							
No.	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Prolegnas Usulan Pemerintah/Prolegnas Usulan DPR (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Belum ada pembahasan
2	Revisi UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Telah dilakukan rapat PAK pada tahun 2020 dan dari muatan substansi terdapat perdebatan terkait status anggota Ombudsman sebagai Pejabat Negara dan Status Kepegawaian Asisten Ombudsman
3	Revisi UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Sudah ada draft RUU, dan naskah akademik yang masih sedang dalam proses pembahasan di internal BAPPENAS.
4	Revisi UU Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Dalam tahap finalisasi penyusunan draft RUU dan Naskah Akademik
5	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Dalam tahap finalisasi penyusunan draft RUU dan Naskah Akademik dengan catatan BPHN bahwa masuk daftar kumulatif terbuka
6	Revisi UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika	Prolegnas/ Progsun	RKP	Prolegnas/ Progsun	Prolegnas/ Progsun	Berlangsung	Masuk dalam pembahasan Tingkat I dengan Komisi III DPR RI, dimana sudah menyampaikan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) kepada Pemerintah dan dikoordinasikan dengan Kementerian

							Hukum dan HAM untuk menjawab DIM dimaksud
7	Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Selesai	Sudah diundangkan
8	Revisi UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang	Tidak	RKP	RKP	RKP	Berlangsung	Dalam tahap penyusunan (Proses PAK)
9	RUU Jaminan Benda Bergerak	Tidak	RKP	Tidak	RKP	Berlangsung	Berada dalam tahap konsepsi RUU di Ditjen PP
10	RUU Hukum Acara Perdata dalam HIR, Rbg dan RV	Tidak	RKP	Tidak	Tidak	Berlangsung	Masuk pembahasan Tingkat I di DPR
11	RUU Badan Usaha	Tidak	Tidak	Tidak	RKP	Berlangsung	Tahap penyusunan Naskah Akademik
12	Revisi UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana	Tidak	Tidak	RKP	Tidak	Berlangsung	Hasil monitoring dan evaluasi B03 BPHN, dan akan diambil menjadi Prakarsa DPR
13	RUU Kitab UU Hukum Pidana	RKP	RKP	RKP	RKP	Diundangkan	Diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Peraturan Pemerintah

No	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Progsun (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi atas Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik	Tidak	Tidak	Tidak	RKP	Berlangsung	Muatan PP akan dimasukkan ke dalam revisi UU Partai Politik

Peraturan Presiden							
No	Nama Peraturan	Rencana Kerja Pemerintah/Progsun (Tahun)				Status	Keterangan
		2020	2021	2022	2023		
1	Revisi Perpres tentang Ketentuan Sanksi bagi Pejabat Pembina Kepegawaian atas pelanggaran prinsip sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Diperlukan penyesuaian substansi melalui perubahan narasi pada PermenPAN RB dengan nomenklatur Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Instansi Daerah dan Pejabat yang Berwenang yang Tidak Menindaklanjuti Rekomendasi KASN
2	Revisi Perpres 118 Tahun 2014 tentang Sekretariat, Sistem dan Manajemen Sumber Daya Manusia, Tata Kerja, serta Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Komisi Aparatur Sipil Negara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Menunggu progress Revisi UU ASN Nomor 5 Tahun 2014
3	Revisi Perpres Grand Design Reformasi Kelembagaan Birokrasi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Berlangsung	Peraturan belum dikonsolidasikan dengan Kementerian terkait

1) Undang-Undang

Revisi UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik telah dimasukkan dalam Daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Jangka Menengah 2020-2024 sebagai inisiatif baik DPR maupun Pemerintah. Sementara itu, revisi UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menunjukkan tantangan dalam proses legislasi. Meski revisi ini diusulkan oleh pemerintah sejak 2019, dan naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang telah disusun, namun pembahasan di DPR belum dilakukan. Hal ini dikarenakan masih adanya isu yang belum terselesaikan terkait status anggota Ombudsman sebagai pejabat negara dan status kepegawaian asisten Ombudsman.

Lebih lanjut, revisi UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) juga sedang dipertimbangkan, dengan naskah akademik dan draft RUU sudah ada, tetapi belum disusun secara resmi. Lebih lanjut, revisi UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, RUU tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, dan revisi UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika juga sedang dalam proses.

Selain itu, revisi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah disahkan dalam paripurna DPR, dan diundangkan menjadi tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sementara itu, revisi UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan RUU Jaminan Benda Bergerak sedang dalam proses Penyusunan Antara Kementerian (PAK) dan ditargetkan masuk dalam prioritas prolegnas pada tahun 2023.

2) Peraturan Pemerintah

Kerangka regulasi tingkat PP dalam prioritas nasional ini hanya terdiri dari satu kerangka regulasi, yakni Revisi atas Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik. Kerangka regulasi ini masuk ke dalam RKP tahun 2023 setelah sebelumnya yidak masuk ke dalam daftar RKP mau pun progsun sepanjang tahun 2020-2022. Adapun penyusunan kerangka regulasi ini masih berlangsung. Kemendagri telah membuat rekomendasi kebijakan mengenai efektivitas dan akuntabilitas bantuan keuangan kepada partai politik. Perkembangan terkini, muatan revisi PP akan dimasukkan dalam revisi UU tentang Partai Politik, sehingga tahun 2024 Kemendagri akan melakukan penyusunan rekomendasi kebijakan terkait revisi UU tentang Partai Politik.

3) Peraturan Presiden

Pertama, Rancangan Perpres tentang Ketentuan Sanksi bagi Pejabat Pembina Kepegawaian atas pelanggaran prinsip sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara. Proses ini ditunda karena perlu ada penyesuaian substansi melalui perubahan narasi pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN RB). Kebijakan saat ini berbentuk PermenPAN RB dengan nomenklatur Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Instansi Daerah dan Pejabat yang Berwenang yang Tidak Menindaklanjuti Rekomendasi KASN.

Kedua, Revisi Perpres 118 Tahun 2014 tentang Sekretariat, Sistem dan Manajemen Sumber Daya Manusia, Tata Kerja, serta Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Komisi Aparatur

Sipil Negara. Revisi ini ditunda, karena masih menunggu progress Revisi UU ASN Nomor 5 Tahun 2014. Ketiga, Rancangan Perpres Grand Design Reformasi Kelembagaan Birokrasi. Rancangan ini belum terbit dan telah diputuskan untuk tidak dilanjutkan.

G. Realisasi Kerangka Regulasi Dalam RPJMN 2020-2024

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, maka realisasi kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024 dapat digambarkan melalui tabel berikut:

	RPJMN	Jumlah Kerangka Regulasi RPJMN 2020-2024 pada:		
		Prolegnas/progsun	RKP	Diundangkan
Undang-Undang	37	21	14	7
Peraturan Pemerintah	49	10	12	9
Peraturan Presiden	53	3	17	11

Berdasarkan pada tabel di atas dapat dilihat kesenjangan antara perencanaan dengan realisasi pengundangan/pengesahan kerangka regulasi. Dari 87 daftar RUU Prolegnas Prioritas Jangka Menengah tahun 2020-2024, terdapat 21 dari 37 RUU yang diusulkan di dalam kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 yang masuk dalam daftar tersebut, dan hanya 7 RUU yang berhasil diundangkan sepanjang tahun 2020 hingga 2023.

Begitu pula usulan kerangka regulasi RPJMN 2020-2024 yang berupa peraturan pemerintah dan peraturan presiden, menunjukkan adanya disparitas antara perencanaan dengan realisasi. Dari 49 RPP dalam RPJMN 2020-2024, hanya 10 RPP yang berhasil masuk ke dalam Progsun, dan 12 RPP dalam RKP, serta hanya 9 RPP yang berhasil diundangkan.

Kondisi yang serupa juga terjadi di level RPerpres. Dari 53 usulan rancangan peraturan presiden dalam kerangka regulasi RPJMN 2020-2024, hanya 17 yang berhasil diakomodir di dalam RKP, dan hanya 3 RPerpres yang masuk ke dalam progsun, dengan realisasi sebanyak 11 peraturan presiden yang diundangkan sepanjang tahun 2020-2023. Data tersebut menunjukkan bahwa dari seluruh kerangka regulasi yang diundangkan, hanya sedikit yang berasal dari perencanaan dalam RPJMN 2020-2024. Mayoritas regulasi yang dibentuk berasal dari luar usulan kerangka regulasi RPJMN 2020-2024.

	UU	PP	Perpres	Total
Prolegnas/Progsun/RKP	28	20	19	67
KR RPJMN	37	49	53	139
Diundangkan/disahkan	8	9	11	28

Data-data tersebut juga menunjukkan bahwa dari total 139 peraturan perundang-undangan yang diusulkan di dalam kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024, hanya 67 usulan peraturan yang masuk ke dalam Prolegnas, Progsun, maupun RKP dengan rincian 28 RUU (dari 37 RUU yang diusulkan), 20 RPP (dari 49 RPP yang diusulkan), dan 19 Rperpres (dari 53 RPerpres yang diusulkan) masuk ke dalam Prolegnas/Progsun/RKP. Jumlah tersebut menunjukkan terdapat 72 usulan rancangan peraturan perundang-undangan yang merupakan “residu” yang belum berhasil diturunkan baik di dalam Prolegnas, Progsun, maupun RKP sepanjang tahun 2020-2023.

BAB IV

PROYEKSI KEBUTUHAN KERANGKA REGULASI DALAM RPJMN 2025-2029

A. Gambaran Umum Arah Kebijakan Pembangunan Dalam RPJMN 2025-2029

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) merupakan jantung dari implementasi pembangunan yang berkelanjutan di Indonesia. Selama dua dekade terakhir, pelaksanaan RPJPN 2005-2025 menemui berbagai tantangan untuk memastikan Indonesia menjadi negara maju, disamping banyak kemajuan yang dicapai. Salah satu tantangan utama adalah belum optimalnya pemanfaatan kekayaan sumber daya alam yang dimiliki. Sebagai negara kepulauan, Indonesia masih tertinggal dalam memanfaatkan berbagai potensi sumber daya maritim.

Selain dalam hal pemanfaatan sumber daya maritim, Indonesia masih harus bekerja keras mengatasi berbagai permasalahan pembangunan di bidang lainnya. Misalnya, dalam produktivitas sektor produktif masih relatif rendah bahkan cenderung menurun. Padahal, sektor tersebut merupakan kunci bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Minimnya produktivitas tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor seperti kualitas SDM, kapasitas riset dan inovasi, dan kapasitas infrastruktur.

Selain itu, terkait dengan kemiskinan, ketimpangan ekonomi baik secara individu dan wilayah juga masih relatif tinggi. Hal ini memengaruhi kerawanan ketahanan sosial dan ekologi penduduk Indonesia, dan menghambat upaya pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan. Proses demokrasi dan penegakan hukum yang adil masih harus terus diperkuat, sehingga Indonesia dapat terus bergerak maju sebagai negara yang demokratis dan berkeadilan.

Lebih lanjut, permasalahan pembangunan yang sedang disoroti oleh berbagai negara, tak terkecuali Indonesia adalah perubahan iklim, peningkatan polusi, dan kehilangan keanekaragaman hayati. Berbagai kesepakatan global belum memberikan hasil yang efektif dalam penanganan krisis yang mengancam keselamatan bumi yang diakibatkan oleh *triple planetary crisis*. Indonesia sebagai negara yang terdampak signifikan dari perubahan iklim, memiliki kekayaan alam yang berlimpah, dan menjadi salah satu negara *mega-biodiversity*, akan memiliki peran strategis untuk memberikan contoh praktik terbaik pada penanganan *triple planetary crisis* dan mendorong kolaborasi antar negara dalam mencapai kesepakatan global.

Guna menghadirkan pertumbuhan ekonomi tinggi yang inklusif dan berkelanjutan, yang didorong oleh peningkatan daya dukung dan daya tampung lingkungan, perlu adanya upaya untuk mendorong penerapan ekonomi hijau dalam kerangka perencanaan pembangunan. Ekonomi hijau membuka peluang pertumbuhan baru, menciptakan lapangan kerja, menarik investasi hijau, dan

meningkatkan pengembangan produk ramah lingkungan. Indonesia melakukan transformasi energi yang akan memperkuat ketahanan energi nasional, pembangunan berbasis karbon rendah yang berfokus pada kehutanan produktif lestari, pertanian berkelanjutan, dan industri hijau. Sekaligus dengan percepatan ekonomi sirkuler yang membawa Indonesia menuju masa depan bebas limbah, serta inovasi pembiayaan hijau yang memperkuat ekosistem pembiayaan dan mendorong keragaman produk serta layanan keuangan hijau.

Berdasarkan berbagai tantangan dan harapan sebagaimana diuraikan di atas, pemerintah telah menetapkan visi Indonesia Emas 2045 di dalam dokumen RPJPN 2025-2045, yakni untuk mewujudkan Indonesia sebagai **Negara Nusantara yang Berdaulat, Maju, dan Berkelanjutan**. Visi tersebut yang dilatarbelakangi oleh kekuatan modal dasar yang dimiliki oleh Indonesia, meliputi kependudukan, modal manusia, modal sosial budaya, kekayaan alam, dan kekuatan maritim. Selain itu, Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar, juga diharapkan dapat menjadi negara maritim yang tangguh pada tahun 2045. Adapun indikator negara maritim yang tangguh tersebut adalah bahwa Indonesia memiliki:

- **Kekuatan geopolitik maritim**, yang berarti Indonesia mampu memanfaatkan sumber daya maritimnya dan mengelola wilayah maritimnya secara efektif, serta menjalin hubungan kerjasama dengan negara-negara lain di kawasan maritim dan dunia internasional;
- **Kekuatan militer maritim**, yang berarti Indonesia memiliki kekuatan dalam bidang militer di sektor laut dan wilayah maritim yang meliputi kemampuan untuk melindungi wilayah perairannya dari ancaman asing, mengamankan jalur pelayaran, mengontrol perairan strategis, dan melaksanakan operasi militer dengan kekuatan besar di wilayah laut;
- **Kekuatan geoekonomi maritim**, sehingga Indonesia mampu memanfaatkan sumber daya ekonomi di wilayah maritimnya dan memperkuat perekonomian domestik dan posisinya dalam perdagangan internasional yang meliputi kemampuan untuk mengembangkan industri dan jasa maritim, meningkatkan produktivitas dan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya alam laut, serta memperkuat hubungan perdagangan dengan negara-negara lain di kawasan maritim dan dunia internasional.
- **Kekuatan peradaban maritim**, yang dimaksudkan bahwa Indonesia dan masyarakat mampu mempertahankan dan mengembangkan warisan budaya baharinya yang meliputi nilai-nilai, tradisi, seni, dan budaya bahari yang merupakan aset penting dalam memperkuat identitas budaya dan daya saing bangsa di kawasan maritim dan dunia internasional.

Untuk mengejawantahkan hal tersebut, setidaknya terdapat 5 (lima) sasaran utama Visi Indonesia 2045, yakni:

1. **Pendapatan per kapita setara negara maju** sekitar USD 23.050 dan masuk ke dalam ekonomi lima terbesar di dunia yang utamanya didorong oleh peningkatan kontribusi PDB industri manufaktur dan PDB kemaritiman berbasis inovasi serta secara inklusif dan berkelanjutan. Lapangan pekerjaan layak (*decent job*) yang tercipta akan meningkatkan jumlah penduduk berpendapatan menengah sekitar 80 persen.
2. **Kemiskinan 0% dan ketimpangan berkurang**, yakni sejalan dengan peningkatan ekonomi yang tinggi, kesempatan kerja dan pendapatan kelas menengah meningkat, sehingga kemiskinan menjadi nol persen, yang diikuti penurunan secara signifikan jumlah penduduk rentan miskin. Ketimpangan pendapatan antar penduduk semakin menurun dengan Rasio Gini berkisar 0,250-0,300. Sementara itu, ketimpangan antar wilayah menurun dengan peningkatan kontribusi PDRB Kawasan Timur Indonesia menjadi 26,0 persen.
3. **Kepemimpinan dan pengaruh internasional meningkat**, yang artinya sejalan dengan kemajuan yang diraih oleh Indonesia maka peran dan pengaruh di dunia internasional meningkat yang dicerminkan penguatan diplomasi internasional dan kepemimpinan global, pengaruh budaya, peran aktif dalam organisasi internasional, serta berkontribusi terhadap penyelesaian isu-isu global.
4. **Daya saing bangsa meningkat**, yang berujung untuk kesejahteraan masyarakat yang dibentuk berdasarkan peningkatan kualitas sumber daya manusia secara merata melalui peningkatan pendidikan, pelatihan dan pengembangan, sikap dan etos kerja, inovasi dan kreativitas, dan kesehatan yang utamanya diukur melalui peningkatan Indeks Modal Manusia (*Human Capital Index*).
5. **Intensitas emisi GRK menurun menuju *net zero emission*** sebagai wujud komitmen Indonesia dalam melaksanakan pembangunan secara berkelanjutan sekaligus ramah lingkungan yang merefleksikan kerangka ekonomi hijau yang utamanya ditunjukkan oleh menurunnya Emisi Gas Rumah Kaca (GRK) menjadi 93,5% pada tahun 2045 dibandingkan Intensitas Emisi Gas Rumah Kaca di tahun 2025, menuju *net zero emission* pada tahun 2060.

Dalam rangka mengimplementasikan visi jangka panjang di atas, maka instrumen hukum dan pembangunan di Indonesia perlu untuk mengadopsi strategi yang bersifat transformatif, termasuk mencakup transformasi sosial, ekonomi, dan tata kelola. Hal ini ditujukan agar perubahan tidak hanya direspon melalui kebijakan reformasi, akan tetapi harus mencakup transformasi di seluruh sektor secara komprehensif.

Setidaknya terdapat 6 (enam) poin yang harus dilakukan pada tahapan pertama (RPJMN 2025-2029) sebagai proses penguatan pondasi transformasi melalui regulasi, yakni:

- a. Sektor politik, hukum, pertahanan, dan keamanan;
- b. Sektor sosial dan budaya;
- c. Sektor ekologi;
- d. Sektor penataan wilayah dan penataan ruang;
- e. Sektor infrastruktur; dan
- f. Sektor ekonomi.

B. Bidang Politik, Hukum, Pertahanan, dan Keamanan

1. Arah Pembangunan, Peluang, Dan Tantangan

a. Pengelolaan Pulau Terluar Sebagai Batas Kedaulatan Wilayah

Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki status khusus dalam hukum internasional, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).¹⁰⁰ Salah satu konsekuensi sebagai negara kepulauan dalam menjaga keutuhan wilayah kedaulatannya adalah pulau-pulau terluar yang menjadi patokan batas negara Indonesia. Pulau-pulau ini memiliki peran yang sangat signifikan bagi Indonesia.

Pulau-pulau ini secara hukum menjadi tempat diletakkannya titik pangkal yang akan dihubungkan oleh garis pangkal mengingat UNCLOS mengatur titik tersebut haruslah berada di titik terluar dari pulau terluar.¹⁰¹

Pasal 47 UNCLOS menyatakan:

“An archipelagic State may draw straight archipelagic baselines joining the outermost points of the outermost islands and drying reefs of the archipelago provided that within such baselines are included the main islands and an area in which the ratio of the area of the water to the area of the land, including atolls, is between 1 to 1 and 9 to 1.”

Titik dan garis pangkal ini akan menjadi awal penghitungan dan negosiasi batas laut Indonesia.¹⁰² Keberadaan pulau-pulau ini menjadi penting karena pulau tersebut akan mendefinisikan batas-batas laut Indonesia. Untuk itu sangat penting bagi Indonesia untuk

¹⁰⁰ Alina Miron, “The Archipelagic Status Reconsidered in Light of the South China Sea and Düzgit Integrity Awards,” *Indonesian Journal of International Law* 15, no. 3 (July 31, 2018), <https://doi.org/10.17304/ijil.vol15.3.729>.

¹⁰¹ Pasal 47, UNCLOS, 1982.

¹⁰² United Nations. Division For Ocean Affairs And The Law Of The Sea, *Handbook on the Delimitation of Maritime Boundaries* (New York: United Nations, 2000).

menunjukkan kehadirannya di pulau terluar tersebut. Secara lingkungan, keberadaan pulau dan tingkat pengelolannya akan memperkuat fungsinya sebagai pulau tempat titik pangkal berada.¹⁰³

Selain karena alasan tersebut, perhatian pada pulau terluar juga penting karena alasan keamanan.¹⁰⁴ Pengembangan dan penguatan keberadaan pemerintah di pulau-pulau terluar harus dilaksanakan secara komprehensif dan holistik. Hal ini karena posisi geografis pulau terluar dan dikombinasikan dengan infrastruktur serta logistik terkait keamanan di wilayah tersebut masih kurang, mengakibatkan banyaknya ancaman keamanan di pulau terluar. Sebagai contoh, tiga pulau terluar (Marampit, Marore, dan Miangas) menjadi tempat jalur masuk penyelundupan senjata dan manusia dalam rangka *human trafficking*.¹⁰⁵ Selain itu Badan Nasional Pengelola Perbatasan menyatakan bahwa ada 12 pulau yang dinyatakan rawan terhadap ancaman keamanan dan pertahanan.¹⁰⁶ Secara geografis posisi pulau-pulau terluar kadang sangat dekat dengan wilayah negara tetangga namun pengawasan yang tersedia sangat minim sehingga sangat memudahkan pergerakan ilegal. Padahal dengan adanya pengawasan mumpuni, potensi gangguan keamanan dapat diminimalisir sejak dini.

Dalam aspek lingkungan, hal yang cukup mengkhawatirkan adalah kenaikan permukaan air laut dan abrasi laut. Seperti yang sudah disinggung sebelumnya, pulau terluar merupakan patokan perbatasan Indonesia. Namun sangat disayangkan, karena permasalahan kenaikan permukaan air laut dan diperparah dengan abrasi pantai, pulau-pulau tersebut terancam mengecil atau bahkan tertutup air secara penuh.¹⁰⁷

Salah satu pulau terluar yang terancam hilang adalah Pulau Nipah. Pulau ini menjadi sumber penambangan pasir yang dipakai untuk reklamasi di Singapura.¹⁰⁸ Karena penambangan yang cukup masif ini, pulau tersebut mengecil dan terancam hilang. Pada saat air sedang surut, luas

¹⁰³ Diah Paramita Sari and Sri Muslimah, “Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar Indonesia Dalam Menghadapi Perubahan Iklim Global,” *Yustisia* 3, no. 3 (April 21, 2014): 57–72, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i3.29548>.

¹⁰⁴ Indriati Modeong, “Pengamanan Pulau-Pulau Terluar Indonesia Dalam Upaya Keutuhan Wilayah Negara Republik Indonesia Berdasarkan Hukum Internasional,” *Lex Privatum* 8, no. 3 (2020).

¹⁰⁵ Heru Dian Setiawan, “Analisis Kebijakan Dalam Mengamankan Pulau Miangas Provinsi Sulawesi Utara ,” *Populis : Jurnal Sosial Dan Humaniora* 2, no. 2 (December 31, 2017): 509, <https://doi.org/10.47313/pjsh.v2i2.343>.

¹⁰⁶ Rambu Asana, Sri Suwartiningsih, and Adrianus Bintang Hanto Nugroho, “Kebijakan Pertahanan Indonesia Terhadap Pulau-Pulau Kecil Terluar Pada Masa Pemerintahan Jokowi,” *Cakrawala* 6, no. 1 (June 26, 2017): 35–58.

¹⁰⁷ Diah Paramita Sari and Sri Muslimah, “Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar Indonesia Dalam Menghadapi Perubahan Iklim Global,” *Yustisia* 3, no. 3 (April 21, 2014): 57–72, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i3.29548>.

¹⁰⁸ Agus Tri Harsanto, “Pulau Nipah Batam, Markas TNI Tepat Depan Wajah Singapura, Dulu Hampir Hilang Karena Tambang Pasir,” *Tribunbatam.id*, July 28, 2019, <https://batam.tribunnews.com/2019/07/28/pulau-nipah-batam-markas-tni-tepat-depan-wajah-singapura-dulu-hampir-hilang-karena-tambang-pasir>.

wilayah pulau ini sekitar 60 ha. Sebaliknya, pada saat pasang naik, pulau ini mengecil hingga mencapai 0,35 ha.¹⁰⁹ Hal ini menunjukkan bahwa isu hilangnya pulau adalah isu yang serius.

Pada saat itu, pasir-pasir dari pulau tersebut diekspor ke Singapura untuk melakukan reklamasi di beberapa wilayah.¹¹⁰ Lokasi Pulau Nipah juga sangat dekat dengan Singapura. Hal ini membuat pengiriman pasir dari Pulau Nipah ke Singapura relatif mudah. Ironisnya, kegiatan ini memperkecil Pulau Nipah dan disaat yang sama memperluas wilayah darat Singapura. Kritik terkait kejadian ini disampaikan berbagai pihak, salah satunya Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). Organisasi tersebut mengkritik kegiatan ini karena dianggap merusak.¹¹¹

Untuk menghadapi isu ini, Pemerintah Indonesia pada saat itu melaksanakan kampanye untuk menyelamatkan Pulau Nipah.¹¹² Kampanye tersebut berisikan arahan untuk melakukan reklamasi di Pulau Nipah. Usaha ini dianggap sebagai bagian untuk mempertegas kedaulatan Indonesia di perairan sekitar Pulau Nipah. Tanpa usaha serupa, kejadian ini bisa terulang. Selanjutnya pemerintah pada saat itu juga melarang ekspor pasir melalui Peraturan Menteri Perdagangan RI No 02/M-Dag/Per/1/2007. Meskipun demikian, kini ekspor pasir sudah diperbolehkan kembali melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Hasil Sedimentasi di Laut.

Memang kenaikan permukaan air laut adalah masalah global, namun permasalahan abrasi adalah salah satu konsekuensi kurangnya kepedulian pada pulau kecil terluar yang berpotensi mempercepat proses terkikisnya pantai. Fenomena ini bisa menjadi ancaman bagi beberapa wilayah laut dimana wilayahnya bergantung pada keberadaan pulau terluar ini.

Memang kini sudah ada wacana tentang menetapkan batas laut permanen yang tidak terpengaruh oleh perubahan garis pantai karena kenaikan permukaan laut.¹¹³ Namun meskipun demikian, berkurangnya pulau terluar dan terkikisnya pantai akan melemahkan posisi Indonesia

¹⁰⁹ Teo Tri Prasetyono, *Tepian Tanah Air: 92 Pulau Terluar Indonesia: Indonesia Bagian Barat* (Kompas, 2009), 18.

¹¹⁰ CNN Indonesia, "Sejarah Kelam Ekspor Pasir Laut RI, Pulau Hilang Demi Singapura," *ekonomi*, June 2023, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230531110850-92-956146/sejarah-kelam-ekspor-pasir-laut-ri-pulau-hilang-demi-singapura>.

¹¹¹ Iman Firdaus, "Walhi Kritik Ekspor Pasir Laut: Wajah Asli Pemerintah Gemar Berburu Keuntungan Jangka Pendek," *KOMPAS.tv*, June 1, 2023, https://www.kompas.tv/nasional/412096/walhi-kritik-ekspor-pasir-laut-wajah-asli-pemerintah-gemar-berburu-keuntungan-jangka-pendek#google_vignette.

¹¹² A. a Gde Bagus Wahyu Dhyatmika, "Ini Alasan Megawati Selamatkan Pulau Nipah," *Tempo*, May 25, 2016, <https://nasional.tempo.co/read/774049/ini-alasan-megawati-selamatkan-pulau-nipah>.

¹¹³ Massimo Starita, "The Impact of Sea-Level Rise on Baselines: A Question of Interpretation of the UNCLOS or Evolution of Customary Law?," *QIL QDI*, April 30, 2022, <http://www.qil-qdi.org/the-impact-of-sea-level-rise-on-baselines-a-question-of-interpretation-of-the-unclos-or-evolution-of-customary-law/>.

dalam negosiasi batas laut yang masih berjalan atau dalam konflik yang mungkin ada di masa mendatang terkait wilayah laut yang digantungkan penetapannya pada pulau terluar tersebut.

b. Mengatasi Ketergantungan Ekonomi Penduduk Pulau Terluar Terhadap Negara Tetangga

Dalam aspek ekonomi, terkadang wilayah pulau terluar memiliki ketergantungan ekonomi yang lebih tinggi pada negara tetangga.¹¹⁴ Hal ini bisa terjadi karena lokasi pulau tersebut yang sangat dekat dengan wilayah negara yang berbatasan langsung dengannya. Sebagai contoh warga di Pulau Miangas membeli alat perlengkapan dapur mereka dari pedagang asal Filipina.¹¹⁵ Pembayaran memang bisa menggunakan Rupiah. Fenomena ini bisa terjadi karena jarak dari Pulau Miangas lebih dekat ke Filipina dibandingkan ke Kota Manado, ibukota dari Provinsi Sulawesi Utara. Sebagai konteks, waktu yang harus ditempuh dari Miangas untuk sampai ke wilayah Davao, Filipina, hanya memerlukan waktu empat jam dengan menggunakan kapal kayu. Sementara diperlukan waktu hingga empat hari untuk dapat sampai ke Kota Manado dengan kapal yang sama.

Terkait isu ini, pemerintah tidak memiliki aturan khusus untuk menanggulangnya. Pengawasan pergerakan barang dan orang dilakukan seperti biasa oleh pihak terkait. Bea Cukai menyatakan bahwa pengawasan sudah maksimal. Meskipun demikian, kendala seperti kurangnya SDM serta tingginya mobilitas orang dan barang menjadi tantangan tersendiri.¹¹⁶

Isu lain juga penting untuk disoroti adalah terkait pentingnya pemanfaatan teknologi dalam pengawasan dan pengelolaan wilayah terluar. Seperti yang sudah disinggung sebelumnya, pengawasan oleh petugas sangatlah sulit karena kekurangan SDM dan banyaknya pergerakan di pulau terluar.¹¹⁷ Untuk itu penggunaan teknologi harus dimaksimalkan. Indonesia masih tertinggal dalam ranah ini mengingat belum ada aturan khusus yang mengatur penggunaan teknologi maju dalam pengawasan wilayah pulau terluar. Diskusi antara Badan Keamanan Laut

¹¹⁴ Faidah Umu Sofuroh, "Merasa Dekat, Miangas-Filipina Sering Barter Rokok Sampai Softdrink," detiknews, October 2, 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4730215/merasa-dekat-miangas-filipina-sering-barter-rokok-sampai-softdrink>.

¹¹⁵ Andi Nur Aminah and Citra Listya Rini, "Warga Miangas Belanja Perlengkapan Dapur Dari Filipina," Republika Online, May 21, 2013, <https://news.republika.co.id/berita/mn4nu1/warga-miangas-belanja-perengkapan-dapur-dari-filipina>.

¹¹⁶ Bea dan Cukai, "Official Website Direktorat Jenderal Bea Dan Cukai," www.beacukai.go.id, September 9, 2020, <https://www.beacukai.go.id/berita/sinergi-bea-cukai-dan-polri-atasi-kejahatan-transnasional.html>.

¹¹⁷ Bea dan Cukai, "Official Website Direktorat Jenderal Bea Dan Cukai," www.beacukai.go.id, September 9, 2020, <https://www.beacukai.go.id/berita/sinergi-bea-cukai-dan-polri-atasi-kejahatan-transnasional.html>.

dan pemerintah daerah sudah mulai muncul terkait hal ini.¹¹⁸ Diskusi semacam ini perlu didorong agar aturan konkret dapat segera terbentuk dan penggunaan teknologi segera diimplementasikan.

Pembangunan di berbagai bidang menjadi penting untuk menunjukkan komitmen Indonesia dalam memprioritaskan pulau-pulau terluar, mengingat posisi signifikannya dalam berbagai aspek. Harus diakui bahwa banyak keterbatasan dalam pembangunan dan pengelolaan pulau terluar. Lokasinya yang jauh dan terpencil mempersulit pembangunan dan pengawasan. Ketimpangan inilah yang sangat perlu bergantung pada kebijakan pemerintah pusat. Pengaturan yang mumpuni akan mendemonstrasikan perhatian pemerintah pada daerah yang memiliki peran penting bagi keamanan dan kedaulatan bangsa. Pembangunan dalam aspek sosial, ekonomi, Pendidikan, Kesehatan, dan lingkungan menjadi penting untuk dapat menunjukkan kehadiran negara di wilayah terpencil ini. Keberadaan ini akan memperkuat posisi Indonesia dalam menjaga keamanan negara dan dalam konteks kedaulatan. Untuk itu, kita akan menganalisis keberadaan hukum dalam tingkat nasional dan daerah terkait pengembangan pulau-pulau kecil terluar. Analisis ini menjadi penting untuk dimanfaatkan sebagai pertimbangan rencana pengaturan wilayah pulau kecil terluar ini. Diharapkan analisis ini bisa menjadi pemetaan mengenai potensi pengembangan hukum pengelolaan pulau kecil terluar ke depannya.

2. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

a. Isu Pengelolaan Pulau Kecil Terluar

Pemerintah sudah meletakkan dasar-dasar peraturan yang diharapkan dapat menjadi landasan bagi pembangunan di wilayah pulau kecil terluar. Peraturan-peraturan ini menjadi bukti kesadaran akan signifikannya peran pulau-pulau kecil terluar bagi Indonesia secara keseluruhan. Terdapat 5 (lima) peraturan yang secara eksplisit mengatur mengenai usaha pengembangan dan pengelolaan pulau kecil terluar Indonesia. Kelima aturan tersebut adalah Peraturan Presiden Nomor 78 tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil terluar (Perpres 78/2005), Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU 27/2007), Peraturan Pemerintah Nomor 62 tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PP 62/2010), Peraturan Presiden Nomor 34 Tahun 2012 tentang Tunjangan Khusus Wilayah Pulau-pulau Kecil Terluar dan/atau Wilayah Perbatasan bagi Pegawai Negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia yang Bertugas Secara Penuh pada Wilayah Pulau-pulau

¹¹⁸ Pemprov NTB, "Menjaga Keamanan Laut Harus Dengan Teknologi," www.ntbprov.go.id, March 17, 2021, <https://www.ntbprov.go.id/post/menjaga-keamanan-laut-harus-dengan-teknologi>.

Kecil Terluar dan/atau Wilayah Perbatasan (Perpres 34/2012), dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (PP 21/2021).

Peraturan pertama adalah Perpres 78/2005. Dalam aturan inilah Pulau Kecil Terluar didefinisikan. Menurut aturan ini, Pulau Kecil terluar harus memenuhi beberapa ketentuan untuk dipenuhi. Pertama, untuk dapat masuk dalam kategori kecil, sebuah pulau tidak boleh memiliki area yang melebihi 2000 km persegi. Selain itu, untuk dapat dikategorikan sebagai terluar, pulau tersebut harus berada pada titik yang dihubungkan oleh garis pangkal laut kepulauan yang telah dirumuskan sesuai hukum internasional dan nasional Indonesia.

Selain memberikan definisi, aturan ini juga menetapkan tujuan-tujuan dilakukannya pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. Tujuan itu terbagi menjadi tiga yakni tujuan keamanan serta pertahanan nasional, tujuan perlindungan sumber daya alam/lingkungan, dan pemberdayaan masyarakat setempat. Hal ini juga harus dilakukan dalam prinsip wawasan nusantara, prinsip berkelanjutan, dan harus berbasis pada masyarakat. Lebih lanjut, aturan ini merincikan bidang-bidang yang dicakup dalam mengelola pulau kecil terluar. Hal ini mencakup sumber daya dan lingkungan hidup, infrastruktur dan perhubungan, pembinaan wilayah, pertahanan dan keamanan, hingga sosial, ekonomi, dan budaya. Tidak kalah penting, aturan ini juga memberikan mandat dan pembagian tugas teknis pada beberapa instansi untuk mengelola pulau kecil terluar.

Aturan berikutnya adalah UU 27/2007 yang mengatur pengelolaan pulau kecil dan pesisir. Peraturan ini mengatur seluruh daerah pesisir dan pulau kecil, tidak terpaku hanya pulau kecil terluar. Aturannya lebih umum dan mencakup lebih banyak pulau. Aturan ini menetapkan prinsip pengelolaan yang selaras dengan pengelolaan pulau kecil terluar yang berfokus pada prinsip keberlanjutan lingkungan. Selain itu terdapat penetapan rencana dan strategi konkret terkait pengembangan wilayah tersebut.

Aturan ketiga yang juga cukup banyak mengatur pengelolaan pulau kecil terluar adalah PP 62/2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar. Pada Pasal 5, dinyatakan bahwa pulau kecil terluar dimanfaatkan untuk pertahanan dan keamanan, kesejahteraan masyarakat, serta pelestarian lingkungan. Pasal-pasal berikutnya memberikan rincian mengenai bidang-bidang yang dinaungi oleh tiap tujuan pengelolaan. Rincian ini diharapkan dapat seluruhnya didemonstrasikan dalam aturan-aturan yang lebih rendah di tingkat daerah.

Aturan selanjutnya adalah Perpres 34/2012. Aturan ini memiliki fokus pada tunjangan yang dimiliki oleh petugas kepolisian yang bekerja di pulau kecil terluar dan perbatasan Indonesia. Selain mendapat tunjangan khusus, tunjangan yang diterima oleh petugas yang ditempatkan di

pulau terluar lebih banyak dibandingkan petugas yang ditempatkan di perbatasan darat Indonesia. Sebagai perbandingan, petugas di pulau akan mendapat tunjangan sebanyak 100% dari gaji pokok saat petugas di perbatasan darat hanya mendapat 75% dari gaji pokok.

Aturan terakhir adalah PP 21/2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Aturan ini mencabut keberlakuan Pasal 4 dari Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar. Aturan yang dicabut tersebut adalah terkait zonasi pulau kecil terluar. Dengan aturan tersebut, zonasi sudah tidak berlaku lagi.

Pada tingkat nasional, hampir seluruh bidang sudah mendapat perhatian untuk diatur. Namun aspek yang masih belum maksimal diatur adalah terkait aspek lingkungan. Aspek ini memang sudah disebutkan pada beberapa aturan, namun sangat disayangkan pengaturannya belum proporsional dengan risiko kerusakan lingkungan dan dampak terkait kedaulatan Indonesia yang mungkin ditimbulkan dari kurangnya pengaturan aktivitas di pulau kecil terluar.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, banyak pulau kecil terluar yang tergerus karena eksploitasi pasir, kurangnya perawatan, dan kenaikan permukaan air laut.¹¹⁹ Mengingat signifikannya fungsi dari pulau kecil terluar ini sebagai dasar klaim laut Indonesia,¹²⁰ potensi hilangnya pulau-pulau ini memiliki dampak langsung pada lemahnya klaim laut Indonesia yang diikatkan pada pulau-pulau tersebut. Hal tersebut mengancam integritas wilayah Indonesia.

Dengan risiko sebesar ini, pengaturan yang masih belum spesifik menyoal potensi ini tidak akan cukup untuk mencegah hilangnya pulau seperti pengerukan pasir ilegal. Pengaturan masih berfokus hanya pada konservasi, yang mana hanya membentuk satu aspek dari perlindungan dari potensi hilangnya pulau. Diperlukan adanya aturan restorasi pulau kecil terluar. Restorasi sendiri memiliki makna untuk mengembalikan keadaan sebuah bentukan alam ke keadaan semula sebelum adanya degradasi.¹²¹

Terkait pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah juga belum begitu konkret dijelaskan. PP 62/2010 memang sudah menyebutkan bahwa pemanfaatan pulau kecil terluar dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah, namun pembagian tugasnya tidak dirincikan (Pasal 2(1)). Pembagian tugas dengan zonasi juga sudah dicabut oleh PP 21/2021. Hal ini menyisakan ambiguitas tentang pihak mana yang bertanggungjawab atas pulau kecil terluar di wilayah

¹¹⁹ Eko Kuncoro Adiyanto, Ety Eidman, and Luky Adrianto, "Tinjauan Hukum Dan Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar Indonesia (Studi Kasus Pulau Nipa)," *Buletin Ekonomi Perikanan* 7, no. 2 (January 1, 2007): 11028.

¹²⁰ Vivian Louis Forbes, *Indonesia's Delimited Maritime Boundaries* (Springer, 2014).

¹²¹ Truman Young, Lauren Porensky, and Kari Veblen, "Ecological Restoration | Characteristics & Facts | Britannica," in *Encyclopædia Britannica*, 2020, <https://www.britannica.com/science/ecological-restoration>.

tertentu. Dengan demikian koordinasi menjadi kurang efektif. Pembagian tanggung jawab juga menjadi rancu sehingga pengambilan keputusan menjadi minim dan tidak maksimal. Permasalahan kelembagaan ini berdampak pada bidang lain juga seperti kurangnya pengawasan pada perusakan lingkungan, kurangnya penegakan hukum keimigrasian, hingga minimnya patroli keamanan di pulau kecil terluar.

b. Isu terkait Pemanfaatan Hasil Sedimentasi Laut

Pemanfaatan Hasil Sedimentasi Laut merupakan salah satu kegiatan yang dipercaya dapat merugikan Masyarakat dan lingkungan apabila tidak dilakukan dengan benar. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2023 mendefinisikan hasil sedimentasi laut sebagai material alami yang terbentuk oleh proses pelapukan dan erosi, yang terdistribusi oleh dinamika oseanografi dan terendapkan yang dapat diambil untuk mencegah terjadinya gangguan ekosistem dan pelayaran. Salah satu bentuk hasil sedimentasi yang dapat dimanfaatkan yakni Pasir Laut.

Pemanfaatan pasir laut tersebut menimbulkan potensi dampak terhadap lingkungan dan masyarakat, utamanya yang berada di kawasan pesisir. Salah satu permasalahan lingkungan yang mungkin disebabkan dari pemanfaatan pasir laut yakni sisa pasir ataupun endapan dari kapal isap ke permukaan air. Akibatnya, laut dapat menjadi keruh dengan tingkat kekeruhan yang tinggi dan hal ini bisa mencapai ke ekosistem pesisir. Keruhnya perairan tersebut akan menghalangi sinar matahari sehingga menghambat proses fotosintesis tumbuhan di ekosistem lamun ataupun mangrove.¹²²

Selain itu, pemanfaatan pasir juga dapat mengancam kawasan konservasi laut. Meskipun PP No. 26 Tahun 2023 mengecualikan pengisapan pasir di kawasan konservasi perairan, tapi pengecualian tersebut hanya berlaku di zona inti. Pengecualian ini dapat memungkinkan pengisapan terjadi di zona lainnya di kawasan konservasi seperti zona pemanfaatan lainnya atau bahkan zona pemanfaatan terbatas. Padahal, dampak pengisapan pasir bisa menjangkau puluhan kilometer. Walaupun kapal isap beroperasi di zona lainnya, atau di luar kawasan konservasi sekalipun, dampaknya bisa saja mencapai ke zona inti.

Lebih lanjut, pemanfaatan pasir juga dapat merugikan nelayan dan masyarakat pesisir. Masyarakat pesisir Pulau Pemping di Kepulauan Riau, misalnya, masih merasakan efek pengisapan pasir yang terjadi 20 tahun silam. Nelayan harus melaut lebih jauh karena musnahnya terumbu karang hingga radius 5 mil dari pantai. Belum lagi abrasi yang membuat rumah-rumah

¹²² The Conversation, 6 bahaya mengintai di balik aturan baru ekspor pasir laut Indonesia, <https://theconversation.com/6-bahaya-mengintai-di-balik-aturan-baru-ekspor-pasir-laut-indonesia-206993>. 7 Juni 2023.

warga merosot ke laut.¹²³ Begitupula di Pulau Bangka, hingga saat ini, nelayan yang berjuang menghentikan pengisapan pasir di Bangka rentan mengalami kekerasan bahkan kriminalisasi. Pengisapan pasir juga menciptakan konflik antar masyarakat.¹²⁴

Selanjutnya, yang menjadi isu dari PP No. 26 Tahun 2023 yakni dibolehkannya ekspor pasir laut. Ekspor pasir sendiri dikhawatirkan mengakibatkan eksploitasi pasir laut akan semakin massif sehingga merugikan masyarakat dan lingkungan. Hal tersebutlah yang membuat ekspor pasir dibatasi bahkan dilarang berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 2002. Namun, pada perkembangannya, Keputusan Presiden tersebut dicabut oleh PP Nomor 26 Tahun 2023 yang mengatur tentang pengelolaan hasil sedimentasi laut. PP tersebut sebenarnya ditujukan untuk melindungi dan mengatur ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil. Namun, beberapa aspek dari peraturan ini telah mendapat sorotan kritis dan memicu kontroversi, utamanya terkait ekspor pasir laut.

Pasal 9 ayat (2) mengatur bahwa pemanfaatan sedimentasi di laut berupa pasir laut dapat digunakan salah satunya untuk ekspor sepanjang kebutuhan dalam negeri terpenuhi dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan ekspor tersebut wajib mendapatkan perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan usaha di bidang ekspor dari Menteri Perdagangan setelah mendapatkan rekomendasi dari Menteri Kelautan dan Perikanan.

Namun, fakta membuktikan bahwa praktik ekspor pasir dapat membawa penderitaan yang cukup besar terhadap masyarakat. Sejak 1976, pasir dari perairan Batam dan Karimun, Kepri, dikeruk secara ugal-ugalan untuk mereklamasi Singapura. Volume pasir yang diekspor ke Singapura lebih kurang 250 juta meter kubik per tahun. Tingginya tingkat ekspor pasir tersebut mengakibatkan ekosistem laut dan pesisir rusak. Selain itu, sebelum ekspor pasir laut dihentikan pada 2002, banyak pengusaha merekayasa data volume ekspor pasir laut. Tujuannya agar bisa mengekspor atau menjual sebanyak mungkin pasir laut berapa pun harganya tanpa memperhatikan dampak bagi lingkungan. Akibatnya, Indonesia rugi sekitar 540 juta dollar Singapura atau Rp 2,7 triliun per tahun.¹²⁵ Maka dari itu, ekspor pasir yang diatur dalam PP tersebut perlu dievaluasi dengan pertimbangan keselamatan lingkungan dan kesejahteraan masyarakat.

¹²³ Kompas id, Rencana Ekspor Pasir Laut Rawan Mengulang Mimpi Buruk Nelayan Kepri, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/05/29/rencana-ekspor-pasir-laut-mengulang-mimpi-buruk-nelayan>. 29 Mei 2023.

¹²⁴ The Conversation, <https://theconversation.com/jatuh-bangun-warga-pulau-timah-menolak-tambang-berhasil-di-belitung-kenapa-gagal-di-bangka-181285>. "Jatuh-bangun warga 'pulau timah' menolak tambang: berhasil di Belitung, kenapa gagal di Bangka?", 25 April 2022.

¹²⁵ Kompas.com, Rencana Ekspor Pasir Laut Rawan Mengulang Mimpi Buruk Nelayan Kepri, Op.cit.

c. Isu terkait Pengungsi

Pengaturan terkait perlindungan hak pengungsi dapat dilihat melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian serta Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri (Perpres Pengungsi). Namun demikian, terdapat beberapa hal yang pada peraturan tersebut yang perlu dievaluasi.

Pertama, UU Keimigrasian No. 6 Tahun 2011 tidak memberikan pengakuan yang jelas terhadap status pengungsi dan pencari suaka. Dalam praktiknya, hal ini menyebabkan mereka yang datang ke Indonesia untuk mencari perlindungan sering kali dilihat dan diperlakukan sebagai imigran ilegal atau yang tidak memiliki izin yang benar, bukan sebagai individu yang berhak mendapatkan perlindungan khusus.

Situasi ini menjadi masalah karena bertentangan dengan prinsip-prinsip internasional yang mengatur perlindungan bagi pengungsi dan pencari suaka. Salah satu prinsip utama adalah apa yang disebut "*non-refoulement*." Prinsip tersebut melarang suatu negara mengirim seseorang kembali ke negara asalnya jika ada risiko bahwa orang tersebut mungkin akan menghadapi penganiayaan atau perlakuan yang merendahkan.

Ketidakjelasan dalam UU Keimigrasian tersebut meninggalkan pencari suaka dalam keadaan rentan, di mana mereka tidak memiliki akses penuh terhadap hak dan perlindungan yang seharusnya mereka peroleh. Sebagai akibatnya, mereka dapat menghadapi penahanan, deportasi, atau perlakuan lainnya.

Selanjutnya, terkait dengan Perpres Pengungsi, terdapat beberapa permasalahan yang dapat ditemukan. Pertama, Perpres Nomor 125 Tahun 2016 belum sepenuhnya mengakomodasi hak konstitusional untuk mencari suaka yang diamanatkan oleh Pasal 28G (2) UUD 1945. Alih-alih mengembangkan suatu mekanisme untuk menentukan status pengungsi, Indonesia terus menerus menyerahkan tanggung jawab ini kepada UNHCR. Hal tersebut dapat menimbulkan masalah dalam hal akuntabilitas dan konsistensi dari Negara Indonesia dalam penanganan pengungsi.

Kedua, pendekatan Perpres tersebut juga mencerminkan pendekatan yang lebih bersifat "kemanusiaan" saja daripada "perlindungan hak". Meskipun hal tersebut memiliki nilai positif dalam beberapa aspek, pendekatan semacam itu tidak selaras dengan kewajiban konstitusional Indonesia untuk menyediakan suatu prosedur suaka yang memadai, sebab Pasal 28 UUD 1945 telah mewajibkan negara untuk memiliki kontrol lebih besar atas penentuan siapa yang berhak atas suaka, serta membuat negara lebih bertanggung jawab atas realisasi hak tersebut. Hal tersebut dapat terlihat bahwa dalam pasal-pasal Perpres tersebut, hanya sebatas mengatur pemenuhan

kebutuhan kemanusiaan saja, namun tidak ada pemberian hak kepada para pengungsi dan pencari suaka.

Ketiga, Perpres ini menggambarkan pengungsi dan pencari suaka sebagai objek kemanusiaan, bukan sebagai individu yang memiliki hak konstitusional. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 28G (2) UUD 1945 yang mengamanatkan hak untuk mencari suaka. Lebih lanjut, Perpres ini tidak menyediakan opsi integrasi lokal, melainkan hanya memberikan pilihan repatriasi sukarela atau pemukiman kembali ke negara ketiga. Padahal, salah satu tujuan suaka adalah mengizinkan pengungsi untuk terintegrasi di negara tuan rumah. Keempat, walaupun Perpres ini menyatakan bahwa kebutuhan dasar pengungsi seperti air bersih, makanan, pakaian, dan kesehatan harus dipenuhi, pelaksanaannya tergantung pada dana organisasi internasional. Hal tersebut tentu tidak menggambarkan pelaksanaan kewajiban konstitusional negara, sehingga pemenuhan kebutuhan ini menjadi bergantung pada dana organisasi internasional seperti *International Organization for Migration* (IOM).

Kelima, Perpres memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk menyediakan akomodasi yang layak untuk pengungsi. Namun, keterbatasan kapasitas institusional dan anggaran di tingkat pemerintah daerah membuat mandat ini sulit dipenuhi. Keenam, Perpres ini tidak membahas hak ekonomi dan sosial yang penting bagi pengungsi, seperti hak untuk bekerja dan hak atas pendidikan. Hal tersebut mendukung klaim bahwa pengungsi dilihat sebagai penerima bantuan kemanusiaan yang pasif, bukan sebagai pemegang hak. Keterbatasan dalam akses pekerjaan mempengaruhi kesejahteraan dan martabat pengungsi, serta mencegah mereka dari mencapai standar hidup yang layak. Ketujuh, Perpres tersebut tidak cukup membedakan antara korban perdagangan manusia dan pencari suaka. Meskipun beberapa pencari suaka mungkin menjadi korban perdagangan, namun kebutuhan perlindungan mereka berbeda.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan dari Perpres Pengungsi tersebut, dapat dipahami bahwa Perpres Pengungsi tersebut tampaknya lebih mengutamakan masalah-masalah kontrol imigrasi daripada menekankan pada hak asasi manusia dari pencari suaka. Hal tersebut dapat menimbulkan situasi dimana perlindungan dasar dari para pencari suaka diabaikan atau dilanggar.

3. Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi

a. Penguatan Peran Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka terdapat beberapa hal yang menjadi usulan dalam pengaturan pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia kedepannya.

Usulan yang dapat diberikan dalam jangka pendek terdapat beberapa hal. Pertama adalah dilakukannya integrasi kebijakan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Kedua adalah dilakukannya integrasi kebijakan yang spesifik menyoar risiko hilangnya pulau. Ketiga adalah dibentuk pengaturan lembaga terpusat atau koordinasi yang lebih jelas.

Peraturan nasional yang mengatur mengenai pengelolaan pulau-pulau terluar masih terbilang belum konkrit. Maka, usulan yang dapat diberikan dalam jangka menengah adalah melakukan revisi peraturan nasional menjadi lebih konkrit. Peraturan nasional yang konkrit dapat dihasilkan dari penjelasan pelaksanaan pembagian tugas yang bukan hanya menyebutkan “dilaksanakan oleh pemerintah pusat atau daerah”, tetapi menjelaskan bahwa dilakukan dengan diberikan mandat kepada daerah.

Dalam mengelola pulau-pulau terluar ini terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

1. Kedaulatan dan Keamanan Nasional

Pulau-pulau terluar Indonesia memiliki peran strategis dalam menjaga kedaulatan negara dan keamanan nasional. Pulau-pulau ini sering berlokasi di dekat perbatasan maritim, dan pengaturan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi wilayah ini dari ancaman keamanan seperti penyelundupan narkoba, perdagangan ilegal, dan aktivitas teroris. Pengaturan hukum yang efektif harus mempertimbangkan aspek pengawasan, penegakan hukum, dan perlindungan terhadap ancaman keamanan.

2. Pengelolaan Sumber Daya Alam

Pulau-pulau terluar seringkali memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah, termasuk hasil laut, tambang, dan potensi energi terbarukan seperti angin dan surya. Pengaturan hukum yang baik akan memastikan pengelolaan yang berkelanjutan dan adil atas sumber daya ini. Hal ini melibatkan pengaturan untuk pencegahan eksploitasi yang berlebihan, perlindungan terhadap kerusakan lingkungan, partisipasi masyarakat setempat, serta manfaat ekonomi yang adil bagi mereka. Kegiatan eksploitasi mineral dan batubara di pulau terluar harus memperhatikan aspek-aspek keselamatan lingkungan yang ketat agar tidak membahayakan keadaan lingkungan pulau terluar. Pembentukan peraturan perundang-undangan terkait penambangan di pulau terluar harus mengatur mengenai izin kelayakan tambang dan kajian lingkungan terhadap pulau terluar yang akan dilakukan penambangan.

3. Perlindungan Lingkungan

Pulau-pulau terluar seringkali memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi dan ekosistem yang rentan. Pengaturan hukum yang kuat diperlukan untuk melindungi kehidupan laut, ekosistem terumbu karang, hutan tropis, dan spesies langka yang mungkin ada di pulau-pulau tersebut. Pengaturan yang baik juga dapat mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh aktivitas manusia yang tidak terkontrol.

4. Hak-hak Masyarakat Setempat

Pulau-pulau terluar sering dihuni oleh masyarakat adat atau masyarakat nelayan yang hidup secara tradisional. Pengaturan hukum yang baik akan melindungi hak-hak mereka atas tanah, sumber daya alam, dan warisan budaya. Hal ini juga akan mendorong pembangunan berkelanjutan yang mempertimbangkan kebutuhan masyarakat setempat, seperti akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar. Pengaturan hukum harus melibatkan partisipasi aktif masyarakat setempat dalam proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan.

5. Pembangunan Ekonomi dan Kesejahteraan

Pengaturan hukum yang baik untuk pulau-pulau terluar juga akan mendukung pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat setempat. Dengan adanya kerangka hukum yang jelas, investasi dan pengembangan ekonomi dapat dilakukan dengan lebih efektif. Pengaturan hukum yang baik akan melindungi hak-hak kepemilikan tanah, mengatur tata ruang, mendorong sektor pariwisata yang berkelanjutan, serta menyediakan akses ke pasar dan peluang ekonomi bagi masyarakat setempat.

6. Perencanaan Wilayah dan Infrastruktur

Pengaturan hukum yang baik juga diperlukan untuk perencanaan wilayah dan pengembangan infrastruktur di pulau-pulau terluar. Hal ini mencakup pengaturan tata ruang yang memperhitungkan karakteristik pulau-pulau tersebut, perlindungan terhadap kawasan konservasi, serta penyediaan infrastruktur dasar seperti transportasi, komunikasi, energi, dan sanitasi. Pengaturan hukum yang komprehensif akan memastikan bahwa pengembangan wilayah dan infrastruktur berlangsung secara berkelanjutan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

7. Kerjasama Regional dan Internasional

Pengaturan hukum yang baik untuk pulau-pulau terluar juga penting untuk membangun kerjasama regional dan internasional. Dengan memiliki kerangka hukum yang jelas, Indonesia dapat bekerja sama dengan negara-negara tetangga dalam isu-isu seperti penegakan hukum

maritim, penanggulangan perubahan iklim, dan pelestarian keanekaragaman hayati. Kerjasama regional dan internasional yang kuat akan memperkuat kedudukan Indonesia dalam konteks global dan mempromosikan kepentingan nasional yang lebih luas.

Dalam mengatur hukum pulau-pulau terluar Indonesia, penting bagi pemerintah dan berbagai pemangku kepentingan terkait untuk bekerja sama. Proses pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan harus melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat setempat dan menghormati pengetahuan lokal serta adat istiadat. Selain itu, penguatan kapasitas lembaga pemerintah daerah dan pengawasan yang efektif akan memastikan implementasi dan penegakan hukum yang tepat di pulau-pulau terluar Indonesia.

Dalam rangka mencapai pengaturan hukum yang komprehensif, diperlukan kerjasama lintas sektor, seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, serta keterlibatan lembaga non-pemerintah, peneliti, dan akademisi.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat disuluhkan untuk dilakukan perubahan, yakni *Pertama*, Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar. Revisi terhadap peraturan ini perlu dilakukan dalam rangka mempertegas pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan pulau kecil terluar. *Kedua*, Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar. Revisi terhadap peraturan ini juga perlu diarahkan untuk mempertegas pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka pengelolaan PPKT, sekaligus menetapkan larangan penambangan pasir di PPKT guna menjaga kejelasan wilayah perbatasan Indonesia yang akan berpengaruh pada kedaulatan.

b. Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Hasil Sedimentasi di Laut

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, terdapat beberapa hal yang perlu dilakukan perubahan pada Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Hasil Sedimentasi di Laut sebagai berikut:

1) Pembatasan Pemanfaatan Pasir Laut, melalui:

- a. Menetapkan zonasi lebih ketat dalam pengambilan pasir laut.
- b. Mengatur batas maksimum volume pasir yang dapat diambil dalam periode tertentu.
- c. Menentukan tindakan hukum bagi pelanggaran terhadap zonasi dan pembatasan volume.

2) Penghapusan Ekspor Pasir Laut, melalui:

- a. Melarang ekspor pasir laut.
- b. Menetapkan sanksi bagi pelaku usaha yang melakukan ekspor pasir laut.

c. Memperjelas Prosedur Penanganan Pencari Suaka

Berdasarkan uraian evaluasi peraturan perundang-undangan di bagian sebelumnya, terdapat kebutuhan normatif untuk memberikan pengakuan dan perlindungan kepada pencari suaka. Oleh karena itu, perlu menyiapkan kerangka regulasi yang lebih kuat dan konsisten dengan prinsip-prinsip yang sesuai dengan prinsip yang berlaku di dalam hukum internasional. Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang perlu untuk disusun dalam rangka memperjelas prosedur penanganan pencari suaka, sebagai berikut:

1) Revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Revisi terhadap undang-undang tersebut perlu dilakukan untuk mengatur hal-hal yang meliputi:

- a) Pengakuan Eksplisit terhadap Status Pengungsi dan Pencari Suaka:
 - Menambahkan definisi yang jelas mengenai pengungsi dan pencari suaka sesuai dengan hukum internasional.
 - Menyediakan kriteria dan prosedur yang jelas untuk menentukan status ini, dan proses peninjauan yang adil dan transparan.
- b) Penerapan Prinsip Non-Refoulement (Menyatakan eksplisit komitmen terhadap prinsip *non-refoulement* dalam undang-undang).
- c) Pemenuhan hak dan Perlindungan bagi Pengungsi dan Pencari Suaka:
 - Menjamin hak asasi manusia dan perlindungan khusus untuk pengungsi dan pencari suaka.
 - Mengatur akses terhadap layanan kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan.

2) Revisi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri

Berdasarkan evaluasi terhadap Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Pengungsi, ditemukan beberapa permasalahan signifikan yang menyoroti kebutuhan mendesak untuk revisi dan pembangunan ulang kerangka regulasi. Langkah ini penting untuk memastikan bahwa Indonesia memenuhi kewajiban konstitusional dan internasionalnya dalam perlindungan dan pengakuan terhadap pengungsi dan pencari suaka. Berikut adalah politik hukum sebagai acuan dalam merevisi peraturan tersebut, yakni:

- a) Mengubah pendekatan penanganan pencari suaka, yang sebelumnya didasarkan pada aspek kemanusiaan, menjadi penanganan dengan pendekatan berbasis hak asasi

manusia/konstitusional. Perubahan pendekatan ini dapat dilakukan dengan membangun kebijakan hukum sebagai berikut:

- Mengakhiri ketergantungan pada UNHCR dan mengambil tanggung jawab penuh dalam menentukan status pengungsi.
 - Mengatur hak dan kewajiban pemerintah terhadap pengungsi dan pencari suaka, bukan sekadar menyediakan bantuan kemanusiaan.
- b) Mengatur mengenai Opsi Integrasi Lokal dan Pemenuhan Hak Ekonomi dan Sosial, diantaranya memberikan jaminan hak untuk bekerja dan hak atas pendidikan.
- c) Mengatur mekanisme Pembiayaan yang Bertanggung Jawab dan Realistis dari pemerintah pusat dan daerah untuk memenuhi kebutuhan dasar pengungsi, sekaligus sebagai upaya untuk mengurangi ketergantungan pada dana organisasi internasional.
- d) Pengakuan dan Perlindungan Individual pencari suaka sebagai Pemegang Hak konstitusional, bukan sekadar objek kemanusiaan.
- e) Mengembangkan perlindungan khusus untuk membedakan antara korban perdagangan manusia dan pencari suaka.
- f) Memperkuat Koordinasi dan Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam penanganan pencari suaka.

3) Revisi Peraturan Presiden Nomor 105 tahun 2015 tentang Kunjungan Kapal Wisata Asing ke Indonesia

Berdasarkan evaluasi terhadap Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 105 Tahun 2015 tentang Kunjungan Kapal Wisata Asing ke Indonesia, terdapat sejumlah kekurangan yang perlu diatasi dalam regulasi terkait. Peninjauan ulang dan perubahan regulasi ini akan membantu dalam mengelola kunjungan kapal wisata asing secara efektif, memastikan keterlibatan yang aktif dari pemerintah daerah, dan meningkatkan pengawasan dan penegakan hukum. Berikut adalah arah pengaturan atau kebijakan yang disarankan:

- a) Penguatan Peran Strategis Pemerintah Daerah:
- Menjelaskan peran dan kewajiban pemerintah daerah dalam manajemen kunjungan kapal wisata asing.
 - Membuat mekanisme koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam perencanaan, pengawasan, dan pengelolaan kunjungan kapal wisata asing.
- b) Pencegahan dan Pengelolaan Risiko Lingkungan, Sosial, dan Kesehatan:
- Mewajibkan pemerintah daerah melakukan penilaian risiko terhadap dampak kunjungan kapal wisata asing.

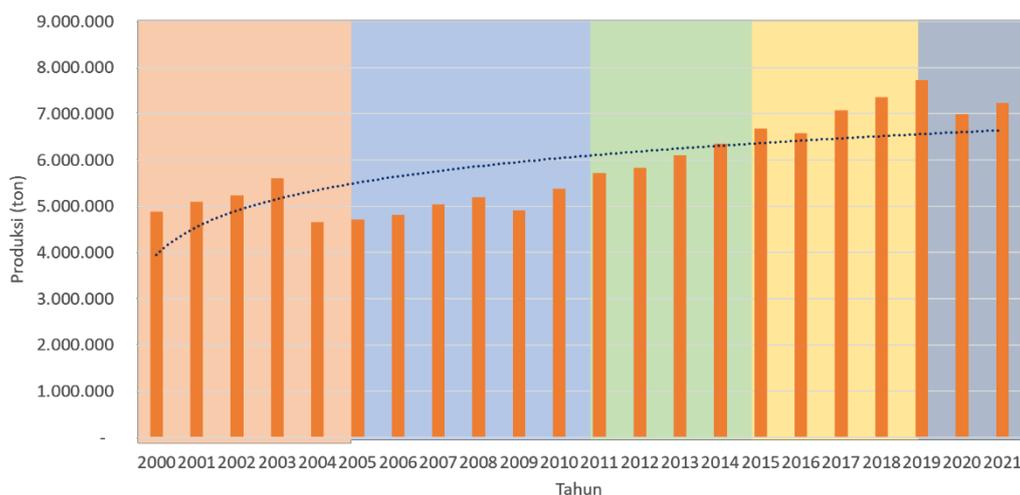
- Mengembangkan pedoman dan standar untuk mencegah dan mengelola potensi dampak negatif, termasuk risiko kesehatan seperti penyebaran penyakit.
- c) Klarifikasi Larangan Komersialisasi dan/atau Penyewaan Kapal Wisata Asing:
- Mengklarifikasi larangan yang ada dalam Pasal 8 Perpres, termasuk definisi dan ruang lingkup.
 - Menetapkan mekanisme pengawasan dan sanksi administratif yang jelas untuk pelanggaran larangan tersebut.

C. Bidang Sosial Budaya

1. Arah Pembangunan, Peluang, Dan Tantangan

a. Isu Produksi Perikanan bagi Masyarakat Lokal

Menurut KKP (2022) produksi perikanan tangkap pada tahun 2021 tercatat sebesar 7.231.111 ton, terdiri dari penangkapan di laut sebesar 6.763.658-ton dan penangkapan di perairan umum sebesar 467.452 ton. Volume produksi perikanan tangkap pada tahun 2021 mengalami peningkatan sebesar 3,46% dibandingkan tahun 2020, namun pada tahun 2020 mengalami penurunan dibandingkan tahun 2019. Sementara itu, total produksi perikanan tangkap pada tahun 2000 mencapai 4.125.525 ton. Dengan demikian dari tahun 2000 hingga 2021, kenaikan produksi mencapai 42,95% atau 2,90% per tahun.¹²⁶ Data tersebut dapat dilihat melalui grafik berikut:

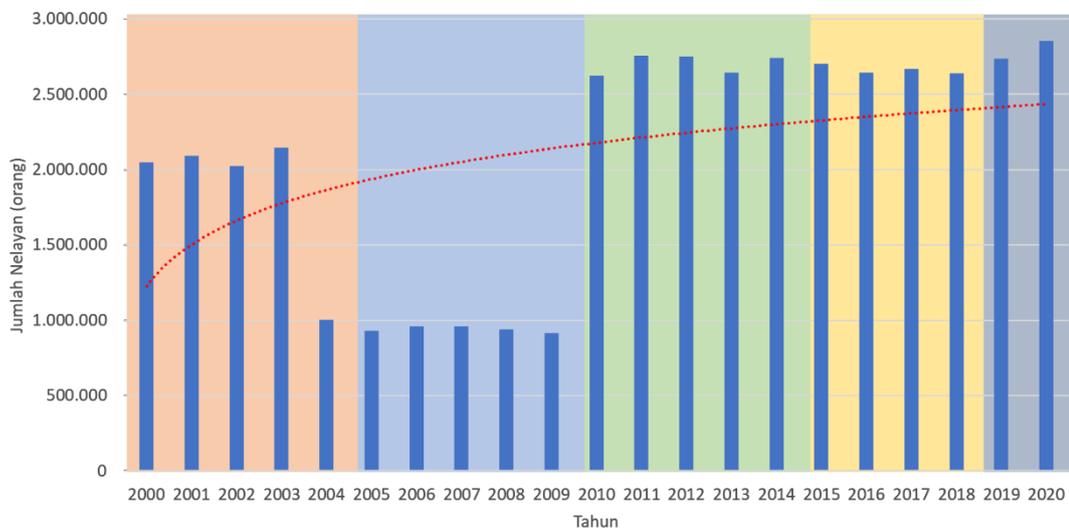


Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2022.

Berdasarkan KKP (2022), jumlah nelayan perikanan tangkap pada tahun 2020 tercatat sebanyak 2.849.734 orang, terdiri dari perikanan laut sebanyak 2.359.064 orang dan perairan umum sebanyak 490.670 orang. Trend perkembangan jumlah nelayan dari tahun 2010 hingga

¹²⁶ Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2022.

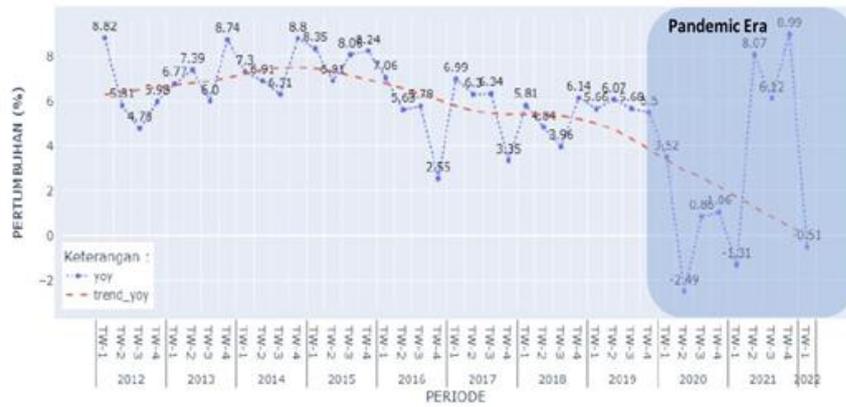
2020 mengalami fluktuasi. Jumlah nelayan pada tahun 2020 mengalami peningkatan sebesar 4,15% dan di tahun 2019 juga mengalami peningkatan sebesar 3,75%, sedangkan pada tahun 2019 berkurang sebanyak -1,14% dari tahun sebelumnya. Sementara itu, jumlah nelayan pada tahun 2000 mencapai 3.104.861 orang, sehingga dalam kurun periode RPJP 2000-2021, jumlah nelayan turun sebanyak 255.127 orang atau turun sebanyak 11.596 orang per tahun. Data tersebut dapat dilihat melalui grafik berikut:



Perkembangan Jumlah Nelayan Selama Periode RPJP 2000-2021

(BPS, 2022; KKP, 2022)

Selama periode 2012-2022, pertumbuhan sektor perikanan mengalami fluktuasi. Pada tahun 2012, pertumbuhan sektor ini mencapai 8,62% dan turun hingga sekitar 0,51% pada tahun 2022 (triwulan 1). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah harus ekstra hati-hati menjaga momentum pembangunan perikanan khususnya pasca Pandemi Covid 19 karena diharapkan setelah pandemi, maka pertumbuhan sektor perikanan akan kembali kepada jalurnya mengingat sektor ini adalah salah satu sektor yang paling tahan selama pandemi yang dibuktikan dengan pertumbuhan positif sektor perikanan walaupun tidak setinggi Grafik berikut ini menyajikan dinamika pertumbuhan sektor perikanan tahun 2012-2022 (KKP, 2022).



Dinamika Pertumbuhan Sektor Perikanan 2012-2022 (KKP, 2022)

Lebih lanjut, isu mikro yang penting dalam konteks pembangunan kelautan dan perikanan adalah kontribusi sektor ini kepada ekonomi nasional. Terlepas dari berbagai tantangan dalam analisisnya, termasuk didalamnya terkait dengan kategorisasi sektor ekonomi kelautan maupun struktur dan sistematika dalam statistik nasional, Kemenkomarvest (2022) mengestimasi kontribusi ekonomi kelautan yang semakin menurun pada periode tahun 2010-2020. Pada tahun 2010, kontribusi ekonomi kelautan diestimasi sebesar 12,91 persen kemudian turun menjadi 11,31% pada tahun 2020. Secara YoY, penurunan pertumbuhan ini hingga mencapai -1,50% pada tahun 2020.

Berdasarkan uraian di atas, perlu ditingkatkan peran sektor ekonomi kelautan terhadap perekonomian, yang salah satunya dapat dilakukan terkait perlindungan produsen ikan lokal yang digunakan untuk pemenuhan kehidupan sehari-hari. Melalui regulasi yang memprioritaskan dan melindungi produksi masyarakat lokal, pemerintah dapat memberdayakan ekonomi lokal yang menggantungkan perekonomiannya pada perikanan tangkap.

b. Isu Pelindungan Masyarakat Pesisir

Dalam konteks pengelolaan dan perlindungan wilayah pesisir di Indonesia, ekosistem ini memiliki peran yang strategis dan menjanjikan dalam pembangunan nasional. Namun, pengembangan sumber daya di wilayah pesisir belum mencapai optimalisasi dan keberlanjutan yang diinginkan. Alasan kunci dari fenomena ini adalah pendekatan yang sektoral dalam perencanaan dan pengembangan wilayah pesisir, dimana setiap sektor dikembangkan tanpa

mempertimbangkan dampak lintas sektor dan potensi konflik antara kepentingan yang berbeda.¹²⁷

Perencanaan dan pengelolaan kawasan pesisir menghadapi tantangan fundamental dalam memfasilitasi pembangunan ekonomi sambil sekaligus mengurangi dampak negatif dari semua kegiatan pembangunan dan potensi bencana alam. Esensi dari pengembangan kawasan pesisir dan masyarakatnya terletak pada pemanfaatan sumber daya pesisir untuk mendukung lingkungan yang berkelanjutan, sehingga memungkinkan pembangunan ekonomi berlangsung terus menerus. Strategi yang terintegrasi dan metode pembangunan yang sesuai diperlukan untuk mendukung pembangunan lingkungan pesisir yang berkelanjutan, yang harus selaras dengan ekosistem yang ada. Integrasi pengelolaan kawasan pesisir dan laut dengan upaya konservasi fungsi lingkungan menjadi area pengembangan yang kritical dalam konteks ini.¹²⁸

Dalam perspektif yang lebih luas, urgensi dalam mengelola zona pesisir dan laut di Indonesia dapat ditelusuri melalui tiga alasan utama. *Pertama*, realitas geografis Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, dengan garis pantai yang mencapai 81.000 km dan wilayah laut teritorial yang mencakup sekitar 5,8 juta km² atau 75% dari total wilayah Indonesia. Hal ini menekankan pentingnya kawasan pesisir dan laut sebagai dimensi integral dari kekayaan dan keragaman sumber daya alam negara, termasuk sumber daya yang dapat dan tidak dapat dipulihkan, serta layanan yang diberikan oleh lingkungan pesisir.¹²⁹

Kedua, pertumbuhan populasi dan aktivitas, yang diperkirakan mencapai 235 juta jiwa pada tahun 2015, dikombinasikan dengan penurunan sumber daya alam di wilayah darat, menjadikan lautan dan wilayah pesisir sebagai pusat pertumbuhan ekonomi yang potensial, dan sebagai objek harapan baru untuk keberlanjutan pembangunan nasional Indonesia. Kedua aspek ini memberikan gambaran yang mendalam tentang kompleksitas dan signifikansi pengelolaan kawasan pesisir dan laut, dan menyoroti pentingnya pendekatan yang terintegrasi dan berkelanjutan dalam perlindungan dan pengelolaan masyarakat pesisir.¹³⁰

¹²⁷ Dahuri, R. "Decentralizing and delegating ICM to regional and local communities: a precarious balance of authority, capacity and consistency." UNESCO Oceans and Coasts Pre-World Summit on Sustainable Development Conference, Paris, 2001.

¹²⁸ Dahuri, R., J. Rais, S. P. Ginting, and M. J. Sitepu. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Desa Pantai dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta; PT. Pradnya Paramita, 1996, h. 305.

¹²⁹ Kusumastanto, Tridoyo. *Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan, Perikanan dan Perhubungan Laut dalam Abad XXI*, Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor, 2003, h. 196.

¹³⁰ Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Kelautan dalam Angka*, [https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/djprl/PUBLIKASI/Buku%20KPDA%20TTD%20\(1\).pdf](https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/djprl/PUBLIKASI/Buku%20KPDA%20TTD%20(1).pdf)

c. Isu Pelindungan Pertanahan Masyarakat Pesisir

Meskipun Indonesia telah memiliki Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), namun terdapat beberapa permasalahan pertanahan yang belum bisa diselesaikan oleh UUPA, diantaranya masyarakat pesisir yang hidup di atas air. Salah satu kasus yang dapat membuktikan hal tersebut adalah kasus penjaminan hak atas tanah bagi masyarakat suku bajo. Penerbitan sertifikat tanah bagi suku Bajo di Wakatobi menjadi kasus konkret yang menunjukkan kompleksitas dan saling keterkaitannya antara berbagai bidang regulasi, mulai dari hak perikanan, lingkungan hidup, dan kehutanan. Ego sektoral yang diidentifikasi oleh Presiden Joko Widodo sebagai hambatan dalam proses ini mengungkapkan ketidakcukupan koordinasi antar lembaga pemerintah, yang berpotensi menghambat pencapaian tujuan sosial dan ekonomi yang lebih luas.¹³¹

d. Isu Pengelolaan Sumber Daya Alam

Sumber Daya Alam (SDA) diatur di dalam UUD 1945 sebagai sektor ekonomi penting dalam menunjang pembangunan kesejahteraan rakyat Indonesia. UUD 1945 menyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pengaturan soal SDA tidak lepas dari pengaturan soal ekonomi nasional yang diselenggarakan dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Dalam kenyataannya pun sumbangan SDA pada pembangunan ekonomi cukup signifikan. Hampir 50% dari ekspor yang dilakukan Indonesia didominasi oleh komoditas terutama olahan minyak sawit mentah atau Crude Palm Oil (CPO), logam dasar, karet dan makanan.

Pengelolaan SDA memberikan manfaat secara ekonomi, namun juga menimbulkan dampak negatif dalam banyak hal, yang akan mengurangi kemanfaatan ekonominya. Dampak negatif tersebut antara lain: kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup, konflik agraria, pemiskinan, dan pengabaian hak masyarakat. Kerugian akibat dampak negatif yang sayangnya belum dihitung sebagai penurunan nilai tambah ekonomi SDA. Posisi penting SDA ini mendorong sekaligus menciptakan kondisi yang disebut sebagai korupsi peraturan (*regulatory capture*). Kondisi ini terjadi "ketika suatu badan regulator yang didirikan untuk melayani kepentingan umum memajukan kepentingan kelompok-kelompok yang mendominasi industri atau sektor yang

¹³¹ Kompas.com, Ego Sektoral Hambat Reforma Agraria, https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/06/09/ego-sektoral-hambat-reforma-agraria?status=sukses_login&status_login=login. 9 Juni 2022.

seharusnya diatur oleh badan tersebut". Korupsi dapat dilakukan untuk memengaruhi materi isi peraturan atau penegakan peraturan tersebut sehingga mereka diuntungkan dengan peraturan tersebut. *Regulatory capture* dilakukan dengan membajak, mengintervensi proses penyusunan, dan pelaksanaan peraturan melalui suap, tekanan, dan dagang pengaruh.

Dampak negatif dari pembajakan regulasi itu adalah ketimpangan dalam pemanfaatan SDA dan konflik agraria. Data yang berhasil dikumpulkan oleh GNP SDA layak untuk dikutip di sini: untuk usaha kehutanan, penguasaan usaha besar seluas 40.463.103 Ha sedangkan oleh masyarakat seluas 1.748.931 Ha atau 97,76:4,14. Untuk usaha perkebunan sawit 2.535.495 Ha dikuasai oleh 10 perusahaan besar, sedangkan seluas 4.756.272 Ha dikuasai oleh 2,1 juta pekebun rakyat. Penguasaan tambang mineral dan batubara juga demikian. Izin Pertambangan Rakyat sebanyak 171 dengan luas rata-rata 3,2 Ha/izin, Izin Usaha Pertambangan (IUP) sebanyak 5.589 usaha dengan luas rata-rata 3.245 Ha/IUP, Kontrak Karya sebanyak 32 usaha dengan luas rata-rata 40.753 Ha/KK, serta Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) sebanyak 26 usaha dengan luas rata-rata 28.575 Ha/usaha. Usaha skala besar terus menyebabkan tekanan konversi lahan-lahan produksi bagi masyarakat desa. Tercatat setidaknya 353 hektar/hari lahan pertanian hilang.

Terkait konflik agraria, Konsorsium Pembaharuan Agraria mencatat untuk tahun 2018 saja sedikitnya telah terjadi 410 kejadian konflik agraria dengan luasan wilayah konflik mencapai 807.177,613 hektar dan melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi di Indonesia; sementara sektor yang mendominasi adalah konflik di perkebunan dan properti. Pembajakan regulasi akhirnya menciptakan aturan perundangan terkait SDA yang kepentingan sektoralnya kuat, tidak berpihak pada kelestarian dan masyarakat, serta pada akhirnya menimbulkan tumpang tindih pengaturan. Kondisi regulasi terkait SDA di atas mendorong lahirnya konflik, penurunan kualitas SDA dan ketimpangan penguasaan serta pemanfaatan SDA yang kemudian melahirkan regulasi yang secara substansi tidak pro-kelestarian, tidak pro-masyarakat, dan saling menciptakan dinding sektoral yang kuat.

Kondisi tumpang tindih peraturan juga dapat menciptakan kerawanan korupsi pada sektor SDA. Korupsi tentu bukanlah satu-satunya faktor yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih peraturan. Faktor lain yang juga menyumbang terjadinya tumpang tindih peraturan adalah hiperregulasi atau banyaknya peraturan yang dikeluarkan oleh berbagai institusi negara. Tidak kurang 12.471 regulasi yang dikeluarkan oleh institusi negara dalam kurun waktu 2000-2015.

2. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

a. Isu Produksi Perikanan bagi Masyarakat Lokal

Berdasarkan bagian sebelumnya, terdapat beberapa permasalahan terkait aspek sosial dan kebudayaan maritim di Indonesia. **Pertama** yakni permasalahan keleluasaan bagi masyarakat lokal untuk memanfaatkan dan memberdayakan sumber daya untuk kebutuhannya sehari-sehari. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja menunjukkan paradigma yang sangat sentralistik dalam pengaturan izin usaha terkait pemanfaatan sumber daya perairan pesisir. Hal tersebut dapat terlihat dalam Pasal 20, dimana Pemerintah Pusat diberikan kewenangan untuk memfasilitasi perizinan untuk masyarakat lokal dan masyarakat tradisional.

Pada ayat (1) dan (2) dari Pasal tersebut, ditekankan bahwa Pemerintah Pusat bertanggung jawab untuk memfasilitasi perizinan bagi Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional yang menggunakan sumber daya perairan pesisir untuk kebutuhan sehari-hari. Hal tersebut menimbulkan beberapa implikasi penting. **Pertama**, pendekatan sentralistik yang digunakan menunjukkan adanya potensi pelemahan pada otonomi daerah dalam mengelola sumber daya pesisir. Hal ini dapat menyebabkan pengabaian terhadap pengetahuan lokal dan budaya setempat yang selama ini menjadi bagian integral dalam pengelolaan sumber daya pesisir.

Kedua, penekanan pada perizinan dapat dianggap sebagai suatu hambatan yang tidak perlu bagi masyarakat lokal dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Memaksa masyarakat yang bergantung pada sumber daya perairan pesisir untuk mengikuti proses perizinan berusaha dapat menciptakan beban administratif yang tidak proporsional. Maka dari itu, pengaturan tersebut mencerminkan suatu pandangan yang menganggap sumber daya pesisir sebagai komoditas ekonomi semata, bukan sebagai bagian dari ekosistem yang perlu dijaga dan dikelola secara berkelanjutan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa perlu dilakukan evaluasi terhadap pendekatan yang diambil dalam mengatur sumber daya perairan pesisir. Perlu adanya pendekatan yang lebih inklusif, partisipatif, dan berkelanjutan yang menghormati hak dan kearifan lokal serta menyeimbangkan kebutuhan ekonomi dengan tanggung jawab lingkungan dalam regulasi yang mengatur terkait masyarakat yang tinggal di daerah pesisir.

b. Isu Penguasaan Mangrove

Terkait dengan pengaturan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah

Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah terakhir melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, terdapat aspek yang bersinggungan, yaitu aspek penguasaan mangrove. Dalam konteks pengaturan pesisir, hutan mangrove termasuk dalam sumber daya pesisir. Hal ini termuat dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, yang berbunyi:

“Sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil adalah sumber daya hayati, sumber daya non-hayati; sumber daya buatan, dan jasa-jasa lingkungan; sumber daya hayati meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, **mangrove** dan biota laut lain; sumber daya non-hayati meliputi pasir, air laut, mineral dasar laut; sumber daya buatan meliputi infrastruktur laut yang terkait dengan kelautan dan alam, permukaan dasar laut tempat instalasi bawah air yang terkait dengan kelautan dan perikanan serta energi gelombang laut yang terdapat di wilayah pesisir.”

Di sisi lain, dalam konteks pengaturan bidang kehutanan tidak mengecualikan hutan mangrove sebagai bagian dari hutan atau kawasan hutan menurut undang-undang tersebut. Definisi hutan mengacu pada undang-undang tersebut adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Hal ini menimbulkan dualisme pengaturan hutan mangrove di Indonesia, yakni menurut pengaturan di bidang kehutanan serta menurut pengaturan di bidang kepebisiran (selaku sumber daya pesisir).

Masalah disharmonisasi yang muncul dalam pengaturan mangrove antara Undang-Undang Wilayah Pesisir dan Undang-Undang Kehutanan di Indonesia tersebut menciptakan ketidakjelasan hukum yang signifikan, yakni apakah mangrove harus didefinisikan sebagai hutan atau bukan, dan bagaimana definisi tersebut mempengaruhi hak untuk mengeksploitasi mangrove.

Dalam konteks Undang-Undang Wilayah Pesisir, mangrove dianggap sebagai bagian dari sumber daya pesisir yang boleh dieksploitasi. Sementara itu, Undang-Undang Kehutanan tidak secara eksplisit mengecualikan mangrove dari definisi hutan, yang berarti, berdasarkan interpretasi ini, mangrove mungkin termasuk dalam kategori hutan yang pengelolaannya dikendalikan ketat, termasuk larangan eksploitasi.

Kedua pendekatan ini menciptakan ketidakjelasan mengenai bagaimana mangrove harus dianggap dalam hukum, dan oleh karenanya, bagaimana sumber daya tersebut harus dikelola dan diproteksi. Diskrepanasi ini mencerminkan perbedaan filosofi yang mendasar dalam pandangan terhadap mangrove: sebagai sumber daya yang boleh dieksploitasi atau sebagai bagian dari ekosistem hutan yang harus dilindungi.

c. Pelindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Pesisir

1) Isu Pemberian Hak Atas Tanah Di Wilayah Pesisir Berdasarkan Pendekatan Perizinan

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, khususnya dalam aspek Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), telah menjadi sebuah isu terkait pelindungan Masyarakat pesisir. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No.3/PUU-VIII/2010, menyatakan bahwa HP3 sebagai bentuk hak kebendaan yang memungkinkan pihak swasta dan orang perseorangan mengontrol dan memanfaatkan perairan pesisir, bertentangan dengan beberapa prinsip dasar yang ditegaskan dalam UUD 1945.

Sebelumnya, diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UU 27/2007 yang mengharuskan HP3 untuk memanfaatkan perairan pesisir, sehingga efektif menghilangkan hak tradisional masyarakat adat dalam pengelolaan wilayah ini. Hal tersebut menurut Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang mengakui dan menghormati hak-hak tradisional masyarakat adat. Salah satu pertentangan utama terletak pada pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat, yang ditekankan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. HP3 dianggap mengingkari eksistensi masyarakat adat, mereduksi hak mereka dalam pengelolaan wilayah pesisir, dan berpotensi menimbulkan konflik antara hak masyarakat adat dengan pihak investor atau badan hukum lain yang memiliki HP3. Kearifan lokal masyarakat adat dalam pengelolaan tersebut menjadi terancam oleh peraturan yang dapat menghilangkan salah satu unsur dari mereka.

Lebih lanjut, HP3 juga diputuskan bertentangan dengan prinsip penguasaan negara atas sumber daya alam yang ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Negara berwenang dan berkebebasan mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya alam dengan ukuran "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pengaturan HP3 yang dapat diberikan kepada pihak swasta berpotensi menyimpang dari ukuran konstitusional ini, yang kemudian dapat menimbulkan potensi penyalahgunaan.

Selain itu, Mahkamah menggunakan empat tolok ukur dalam putusan tersebut: kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, dan penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam. HP3 dinilai tidak memenuhi tolok ukur ini dan berpotensi menghalangi akses masyarakat pesisir dan nelayan tradisional terhadap pengelolaan kekayaan sumber daya laut.

Mahkamah menambahkan bahwa pemberian HP3 melanggar prinsip demokrasi ekonomi yang berdasar atas prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi berkeadilan. Prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi termasuk pengelolaan sumber daya alam bagi keuntungan ekonomi, harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Pengelolaan sumber daya alam tidak boleh semata-mata memperhatikan prinsip efisiensi untuk memperoleh hasil sebanyak-banyaknya yang dapat menguntungkan kelompok kecil pemilik modal, tetapi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan memberikan HP3 sebagaimana telah diuraikan di atas, akan mengakibatkan wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil menjadi wilayah HP3 yang dikuasai oleh pemilik modal besar.

Sebaliknya bagi masyarakat nelayan tradisional yang sebagian besar berdiam di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dan menggantungkan hidup dan kehidupannya pada sumber daya pesisir akan tersingkir. Dalam kondisi yang demikian, negara telah lalai menyelenggarakan tanggung jawabnya untuk melaksanakan perekonomian nasional yang memberikan perlindungan dan keadilan kepada rakyat. Lebih dari itu, menurut Mahkamah, pemberian HP3 akan melanggar prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dimaksud dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Dalam menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, akhirnya diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Undang-Undang tersebut melakukan perubahan HP3 menjadi izin, dan kemudian menjadi perizinan berusaha oleh UU Cipta Kerja, menimbulkan pertanyaan penting tentang bagaimana pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat dan nelayan. Ini mencerminkan kebutuhan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi, hak individu, hak kolektif, dan kearifan lokal.

Padahal, Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan konstitusional untuk pengelolaan tanah dan air, termasuk "kekayaan alam yang terkandung di dalamnya." Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) No 5/1960 mengatur bahwa "seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia."

Dalam UUPA, didefinisikan tanah sebagai Tanah adalah permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi. Maka dari itu, dapat dipahami bahwa definisi

tanah tersebut mencakup pengertian bumi yang meluas ke permukaan dan kolom air serta wilayah laut Indonesia.

Namun demikian, PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, dan PP Nomor 43 Tahun 2021, sebagai aturan pelaksana Undang-Undang Cipta Kerja, telah menambah kompleksitas permasalahan tersebut dengan mempersyaratkan perizinan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan. Pasal 65 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 mengatur bahwa “Pemberian Hak Atas Tanah di wilayah perairan dilaksanakan berdasarkan perizinan yang diterbitkan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Lebih lanjut, Pasal 17 ayat (3) PP Nomor 43 Tahun 2021 menyatakan bahwa “Hak Atas Tanah dapat diberikan kepada Masyarakat yang telah memanfaatkan di wilayah perairan berdasarkan perizinan yang diterbitkan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut, seharusnya dapat dipahami bahwa Rezim izin dan hak atas tanah adalah dua konsep hukum yang berbeda dan seharusnya diperlakukan secara terpisah dalam konsepsi hukum agraria. Rezim izin berkaitan dengan perizinan yang diperlukan untuk melakukan aktivitas tertentu dalam pemanfaatan tanah dan sumber daya alam, seperti perikanan atau penggunaan wilayah pesisir. Hal tersebut merupakan mekanisme administratif yang dirancang untuk mengontrol dan mengatur penggunaan sumber daya alam sesuai dengan kebijakan pemerintah dan peraturan yang berlaku.

Di sisi lain, hak atas tanah merupakan hak hukum yang mendalam dan abadi yang mengakui hubungan antara individu atau komunitas dengan tanah dan sumber daya alam yang bersangkutan. Hak tersebut mencakup aspek kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan manfaat ekonomi dari tanah dan sumber daya alam, serta biasanya terikat dengan sejarah, budaya, dan tradisi komunitas setempat.

Penerapan rezim izin sebagai syarat pemberian hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam PP No. 43/2021 dan PP No. 18/2021, menimbulkan ketidaksesuaian dengan prinsip hukum agraria yang diatur dalam UUPA. Pemegang izin tidak seharusnya diberikan hak atas tanah begitu saja berdasarkan perizinan tersebut. Perizinan harus dilihat sebagai suatu proses regulasi yang terpisah dari pengakuan hak atas tanah.

Penggabungan antara rezim izin dan hak atas tanah dalam satu prosedur hukum dapat mengancam integritas dan keberlanjutan hak masyarakat tradisional, nelayan kecil, dan

masyarakat adat. Hal ini dapat menimbulkan penyalahgunaan hak atas tanah oleh pihak yang memiliki izin tetapi tidak memiliki klaim historis atau budaya terhadap tanah tersebut. Oleh karena itu, perlu ada pemisahan yang jelas antara proses perizinan dan pengakuan hak atas tanah untuk memastikan bahwa hak-hak masyarakat yang bersangkutan dihargai dan dilindungi, serta untuk menghindari potensi konflik dan ketidakadilan dalam pengelolaan sumber daya alam dan tanah di Indonesia.

d. Isu Penguatan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Masyarakat Pesisir

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), sebagai dasar hukum pertanahan di Indonesia, telah lama diakui sebagai instrumen kunci dalam pengaturan dan pengelolaan tanah dan sumber daya alam. Di lain pihak, RUU Pertanahan muncul sebagai upaya legislatif untuk mengatasi tantangan kontemporer dalam hukum agraria, termasuk penyelesaian sengketa tanah, pembaharuan agraria, dan keadilan sosial.

Permasalahan agraria khususnya pertanahan semakin berkembang seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan kehidupan masyarakat. Menurut Sahala Bistok Silalahi, carut-marut masalah pertanahan terjadi karena ego-sektoral dari kementerian/lembaga yang berkaitan dengan tanah untuk membuat undang-undang sektoral yang mengebiri UUPA dan undang-undang sektoral itu semestinya menginduk pada UUPA sebagai peraturan dasar pokok-pokok agraria.¹³² UU sektoral tersebut lahir tidak terlepas dari kedudukan tanah (permukaan bumi) merupakan sumber daya yang strategis. Hal ini antara lain terlihat pada UU tentang Penanaman Modal dan UU tentang Kehutanan. Pembentukan undang-undang yang tidak menginduk UUPA menyulitkan untuk menyelesaikan masalah pertanahan yang komprehensif, integral, dan holistik. Kondisi ini dipicu pula oleh keterlambatan pemerintah dalam melaksanakan amanat UUPA dengan membuat peraturan pelaksanaannya. Sebagai contoh pengaturan tentang hak ulayat baru lahir tahun 1999 dan pengaturan hak milik dalam undang-undang sebagaimana diamanatkan Pasal 50 ayat (1) UUPA sampai sekarang belum dilaksanakan.

Maka dari itu, Pembaruan dalam hukum pertanahan melalui pembentukan undang-undang pertanahan merupakan suatu bentuk solusi terhadap persoalan ketidaksinkronan dan tumpang tindihnya berbagai peraturan perundang-undangan di bidang hukum agraria dan ketimpangan struktur agraria, kemiskinan, serta ketahanan pangan dan pembangunan wilayah. Banyak permasalahan di bidang pertanahan sebagai indikator utama bagi pemerintah untuk mengambil

¹³² Karut Marut Masalah Pertanahan karena Banyak UU Sektoral, <http://hukum.kompasiana.com/2012/06/01/karut-marut-masalah-pertanahan-karena-banyak-uu-sektoral-461468.html>

kebijakan dalam pembentukan undang-undang pertanahan yang baru, karena fakta hukum yang ada di masyarakat menunjukkan bahwa UUPA belum mampu mengatasi dan menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan.

Dalam konteks ini, RUU Pertanahan tersebut harus dilihat sebagai salah satu pelaksanaan terkait pembaharuan agraria dan pengelolaan SDA. Hal tersebut juga seharusnya dapat dilihat dalam konteks tujuan pembentukan UU Pertanahan, yaitu untuk menjawab persoalan-persoalan pertanahan yang selama ini menjadi hambatan serta persoalan praktis yang tidak terakomodir karena terkendala regulasi dan kebijakan. Dalam hal ini, perlu ada analisis mendalam untuk memastikan bahwa RUU Pertanahan tidak hanya berada di permukaan masalah tetapi menyelami akar persoalan yang menjadi bottleneck dalam persoalan pertanahan di Indonesia.

Berikut adalah beberapa muatan yang harus diatur dalam RUU Pertanahan sebagai pengaturan kontemporer dari UUPA:

- 1. Memperjelas konsep penguasaan negara:** UUPA hanya mengatur hal-hal yang pokok (fundamental) saja, sedangkan untuk pelaksanaan setiap pasal dalam UUPA harus dibuatkan Undang-Undang, khususnya Pasal 1 s/d 19. Sebagai contoh, Pasal 2 mengenai Hak Menguasai atas tanah dari Negara (Tanah Negara) harus dibuatkan UU mengenai tanah Negara agar semua pihak ada kesamaan pengertian mengenai tanah penguasaan negara dan badan apa yang berwenang mengelola tanah negara. Salah satu isu praktis yang terkait dengan kelemahan tersebut yakni terkait Pengaturan Tanah BUMN. Tantangan khusus dalam menyelesaikan konflik pertanahan terkait aset BUMN harus diatur dalam RUU. Hal tersebut disebabkan dalam UUPA, belum diatur secara jelas bagaimana status yang dimiliki oleh BUMN. Permasalahan tersebut muncul sebab pada umumnya tanah BUMN merupakan tanah dengan Hak Guna Usaha dan dengan luas wilayah yang sangat besar.
- 2. Pelindungan Masyarakat Adat:** RUU Pertanahan harus mampu mengatasi kekosongan dan ketidaksinkronan pelindungan masyarakat hukum adat dalam UU Sektoral terkait Sumber Daya Alam. Terkait dengan masyarakat adat, sampai sekarang masih terdapat perbedaan istilah untuk menyebut masyarakat adat. UUPA 1960 menyebutnya dengan istilah "Masyarakat-masyarakat hukum adat". Sementara "masyarakat hukum adat" dipergunakan dalam UU Sumber Daya Air, UU Kelistrikan, UU Pesisir, UU PPLH, UU Kehutanan, UU Perkebunan. Istilah "masyarakat adat" digunakan dalam UU Penataan Ruang. Sedangkan UU Migas menggunakan dua istilah tersebut di dalamnya. Selain itu, ada UU yang seharusnya mengatur mengenai masyarakat adat, namun ternyata tidak mengaturnya seperti UU KSDH, UU Minerba, UU Panas Bumi, dan UU Perikanan. Perbedaan istilah ini berkonsekuensi pada

perbedaan perlindungan dan wilayah masyarakat adat. Berdasarkan UU Migas, UU Panas Bumi, dan UU Kelistrikan, perlindungan diberikan terkait dengan hak ulayat dan tanah milik masyarakat hukum adat. Sedangkan UU Kelautan hanya mengatur partisipasi masyarakat untuk menghidupkan hukum laut tanpa menyebut istilah masyarakat hukum adat maupun masyarakat adat.

Lebih lanjut, Pada aspek pengawasan dan penegakan hukum, kelahiran UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (P3H) 2013 mengenyampingkan masyarakat hukum adat yang memungut hasil hutan dari penegakan hukum. Masalahnya adalah pengenyampingan itu terjadi jika masyarakat hukum adat itu mendapatkan izin dari pejabat. Di sisi lain, menurut UU Kehutanan, jika masyarakat adat tersebut sudah diakui oleh Perda maka diperbolehkan untuk memungut hasil hutan atau aktivitas lainnya karena pengakuan oleh Perda itu berkonsekuensi juga pada lahirnya hutan adat yang menjadi (sebagian) wilayah adat.

Muatan ini juga tidak terlepas dari amanat Pasal 6 TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang memerintahkan **“Menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini”**.

3. **Penyediaan Tanah untuk Keperluan Keagamaan dan Sosial:** RUU harus memberikan pedoman yang jelas mengenai bagaimana tanah dapat disediakan untuk keperluan keagamaan dan sosial, mengakui peran penting tanah dalam mendukung kehidupan komunitas dan nilai-nilai sosial.

e. Isu Penguatan Sistem Jaminan Sosial terhadap Masyarakat Pesisir

Dalam upaya melindungi masyarakat pesisir yang umumnya berprofesi sebagai nelayan, maka sejatinya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 (UU 7/2016) telah mengatur berbagai caranya, termasuk dengan dijamin risikonya melalui asuransi perikanan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30, khususnya dari ayat (1) sampai (3), yakni:

1. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memberikan Perlindungan kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam atas risiko yang dihadapi saat melakukan Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Usaha Pergaraman.
2. Risiko yang dihadapi Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. hilang atau rusaknya sarana Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Usaha Pergaraman;
 - b. kecelakaan kerja atau kehilangan jiwa bagi Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Gram; dan
 - c. jenis risiko lain yang diatur dengan Peraturan Menteri.
3. Penyebab risiko sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
- a. bencana alam;
 - b. wabah penyakit Ikan;
 - c. dampak perubahan iklim; dan/atau
 - d. pencemaran.

Namun sayangnya, meskipun program asuransi perikanan maupun asuransi nelayan telah didorong oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), sebagaimana terlihat dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18/PERMEN-KP/2016 tentang Jaminan Perlindungan Atas Risiko kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, sekaligus Peraturan Direktur Jenderal Perikanan Budidaya Nomor 277 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Pembayaran Premi Asuransi Perikanan Bagi Pembudi Daya Ikan Kecil Tahun Anggaran 2022, program ini tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini diakibatkan oleh ketidakmampuan nelayan membayar premi asuransi, meskipun hanya sebesar Rp 175.000/tahun.¹³³ Sehingga, dalam hal ini masyarakat pesisir terus mengharapkan bantuan pemerintah untuk membayarkan premi asuransinya. Apabila tidak, hal ini terbukti dengan penurunan jumlah partisipasi nelayan maupun masyarakat pesisir lainnya dalam program asuransi ini.

Selain itu, terdapat kendala lainnya terkait dengan batas maksimal usia untuk memasuki asuransi perikanan atau asuransi jiwa yang diberikan kepada nelayan kecil dan nelayan tradisional, yakni paling tinggi berusia 65 tahun – sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18/PERMEN-KP/2016. Terhadap batasan usia ini menyulitkan bagi nelayan, mengingat banyaknya nelayan dalam usia 65 tahun ke atas yang masih aktif bekerja sebagai nelayan. Hal ini berarti, masih banyak nelayan yang tidak terlindungi dari risiko-risiko profesinya.¹³⁴

Lebih lanjut, ditemukan juga ketidaktepatan mengidentifikasi suatu kelompok penerima manfaat yang juga berpengaruh terhadap kesempatan berpartisipasi, karena diubahnya definisi nelayan kecil pada UU 7/2016 oleh UU Cipta Kerja.¹³⁵ Berdasarkan Pasal 27 UU Cipta Kerja, Nelayan Kecil didefinisikan sebagai orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang menggunakan kapal penangkap

¹³³ Indonesia Ocean Justice Initiative, *op.cit.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

Ikan maupun yang tidak menggunakan kapal penangkap Ikan – yang sebelumnya dalam UU 7/2016 dibatasi dengan kapal berukuran paling besar 10 (sepuluh) gros ton (GT). Perubahan definisi nelayan kecil yang tidak lagi membatasi ukuran kapal dapat mengurangi esensi *affirmative action* terhadap nelayan kecil, karena akan menciptakan persaingan yang tidak adil. Artinya, dengan definisi tersebut, keuntungan yang awalnya menjadi hak nelayan kecil, seperti subsidi nelayan kecil, dan area tangkap (dekat pantai) menjadi sumir. Oleh karena itu, diperlukan adanya perbaikan terkait dengan klausul tersebut guna membantu pengidentifikasian penerima manfaat yang lebih tepat, khususnya untuk jaminan sosial bagi masyarakat pesisir.

3. Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi

a. Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Berangkat dari evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terdapat beberapa poin krusial yang perlu ditangani dalam kerangka regulasi baru. Inilah beberapa unsur yang seharusnya menjadi bagian integral dari perubahan tersebut:

1) Penguatan Otonomi Daerah dan Peran Masyarakat Lokal:

- Mengatur mekanisme yang memungkinkan pemerintah daerah memiliki peran yang lebih besar dalam pengelolaan sumber daya perairan pesisir.
- Menjalin koordinasi dan kemitraan yang lebih erat dengan masyarakat lokal dan tradisional dalam pengambilan keputusan.
- Menyediakan alat hukum yang menjamin keleluasaan bagi masyarakat lokal dalam memanfaatkan sumber daya pesisir untuk kebutuhan sehari-hari tanpa hambatan administratif yang tidak perlu.

2) Pengakuan dan Perlindungan Pengetahuan dan Budaya Lokal:

- Mengintegrasikan pengetahuan lokal dan budaya setempat dalam regulasi dan pengelolaan sumber daya perairan pesisir.
- Melindungi hak-hak masyarakat lokal dan tradisional, termasuk dalam hal akses, penggunaan, dan pengelolaan sumber daya pesisir.
- Mengatur mekanisme perizinan yang lebih fleksibel, transparan, dan efisien untuk masyarakat lokal.
- Menyediakan pengecualian atau prosedur yang disederhanakan untuk kegiatan-kegiatan yang berdampak kecil dan yang berkaitan dengan kebutuhan sehari-hari.

b. Revisi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pembahasan mengenai dualisme regulasi dalam pengelolaan hutan mangrove di Indonesia menuntut perubahan mendalam dalam kerangka hukum yang ada. Dualisme ini menimbulkan potensi konflik, inefisiensi, dan ketidakjelasan dalam pengelolaan dan penggunaan sumber daya hayati yang krusial ini. Berdasarkan evaluasi terhadap pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, berikut adalah substansi pengaturan yang dapat diadopsi untuk mengatasi masalah tersebut:

1) Pengintegrasian dan Koordinasi dengan Regulasi Pesisir:

- Menegaskan klasifikasi dan status hutan mangrove dalam konteks kehutanan dan pesisir.
- Membentuk mekanisme koordinasi antara kementerian dan instansi yang terkait dengan pengelolaan hutan mangrove untuk memastikan konsistensi dalam pengaturan dan pelaksanaannya.

2) Pengakuan dan Perlindungan Ekosistem Mangrove:

- Menyatakan ekosistem mangrove sebagai bagian integral dari ekosistem hutan dan menyediakan proteksi khusus yang mengakui peran pentingnya dalam konservasi, mitigasi bencana, dan kehidupan sosial ekonomi masyarakat pesisir.
- Mengembangkan panduan dan kriteria untuk konservasi, restorasi, dan pemanfaatan berkelanjutan dari hutan mangrove.

3) Penguatan Hak dan Partisipasi Masyarakat Lokal:

- Memastikan pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat lokal dan masyarakat tradisional dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan mangrove.
- Mendorong partisipasi aktif dari masyarakat lokal dalam perencanaan, pengambilan keputusan, dan pengelolaan hutan mangrove.

c. Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas tanah

Evaluasi terhadap PP No. 43/2021 dan PP No. 18/2021 menunjukkan bahwa terdapat kebutuhan mendesak untuk memisahkan dan mengklarifikasi rezim izin dan hak atas tanah dalam kerangka hukum agraria di Indonesia. Perubahan ini penting untuk menjaga integritas dan keberlanjutan hak masyarakat tradisional, nelayan kecil, dan masyarakat adat, serta meminimalkan potensi konflik dan ketidakadilan dalam pengelolaan sumber daya alam dan tanah. Berdasarkan analisis tersebut, berikut adalah substansi pengaturan yang disarankan untuk perubahan PP No. 43/2021 dan PP No. 18/2021:

- Menegaskan perbedaan antara rezim izin (yang berkaitan dengan perizinan untuk aktivitas tertentu) dan hak atas tanah (yang berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan hubungan jangka panjang dengan tanah).
- Menghapus atau mengubah ketentuan yang menyamakan atau menggabungkan perizinan dengan pemberian hak atas tanah.

d. Pembentukan Rancangan Undang-Undang Pertanahan

Berdasarkan evaluasi dari permasalahan-permasalahan yang telah diidentifikasi dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan dalam upaya menuju penyusunan RUU Pertanahan yang lebih kontemporer, berikut adalah substansi pengaturan yang perlu dipertimbangkan dalam pembentukan RUU Pertanahan:

1) Harmonisasi dan Konsolidasi Regulasi

- a. Melakukan evaluasi menyeluruh terhadap UU sektoral yang berkaitan dengan pertanahan untuk menemukan ketidaksinkronan.
- b. Menetapkan UUPA sebagai instrumen utama yang menjadi rujukan bagi regulasi sektoral lainnya.
- c. Menyusun petunjuk pelaksanaan yang jelas agar peraturan sektoral tidak bertentangan dengan UUPA.

2) Penguatan Pengelolaan Tanah Negara dan Tanah BUMN

- a. Mengklarifikasi pengertian dan konsep penguasaan negara terhadap tanah.
- b. Menetapkan badan yang berwenang dalam mengelola tanah negara dan tanah BUMN.
- c. Mengatur mekanisme penyelesaian konflik pertanahan terkait aset BUMN.

3) Perlindungan Masyarakat Hukum Adat

- a. Menstandarisasi istilah "masyarakat adat" atau "masyarakat hukum adat" di seluruh peraturan terkait.
- b. Mengatur hak ulayat dan tanah milik masyarakat adat dengan jelas dan komprehensif.
- c. Membuat mekanisme pengakuan hutan adat dan lahirnya wilayah adat.

4) Penyediaan Tanah untuk Keperluan Keagamaan dan Sosial

- a. Menentukan pedoman penggunaan tanah untuk keperluan keagamaan dan sosial.
- b. Mengakui dan melindungi hak komunitas dalam penggunaan tanah untuk keperluan tersebut.

e. Perbaikan Sistem Perlindungan terhadap Masyarakat Pesisir

Berdasarkan evaluasi peraturan perundang-undangan, maka diperlukan adanya perbaikan terhadap sistem perlindungan terhadap masyarakat pesisir, terutama terkait dengan penjaminan dari risikonya melalui beberapa perubahan regulasi yakni:

1. Penghapusan Usia Maksimal dalam Persyaratan Asuransi Perikanan atau Asuransi Jiwa di Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18/PERMEN-KP/2016

Hal ini dilakukan agar bagi nelayan kecil dan nelayan tradisional dapat mengakses asuransi ini. Apabila tidak, maka Jaminan Hari Tua (JHT) patut dipertimbangkan sebagai alternatif asuransi bagi nelayan yang usianya sudah melewati batas maksimal asuransi lainnya karena tidak ada batasan umur dalam JHT.

2. Perubahan Definisi Nelayan Kecil dalam UU Cipta Kerja

Diperlukan adanya batas maksimal kapal perikanan untuk nelayan kecil, sebagaimana yang dimuat dalam UU 7/2016.

D. Bidang Kewilayahan Dan Tata Ruang

1. Arah Pembangunan, Peluang, dan Tantangan

b. Menuju Pembangunan Kewilayahan yang Berkelanjutan

Sejak diterapkan pada tahun 1999, desentralisasi telah mencapai hasil yang cukup signifikan. Meski begitu, ketimpangan antara Jawa dan Luar Jawa masih cukup tinggi. Penyebabnya adalah pembangunan selama ini masih terpusat di pulau Jawa. Dalam RPJPN 2025-2045, Kewilayahan dan tata ruang merupakan aspek pendukung penting dalam mewujudkan visi Indonesia Emas 2045 sebagai Negara Nusantara yang maju, berkedaulatan, dan berkelanjutan. Permasalahan utama dalam sektor kewilayahan tata ruang di Indonesia adalah masih tingginya ketimpangan antar wilayah, serta belum terwujudnya pembentukan rencana tata ruang yang berkualitas. Merespon permasalahan tersebut, RPJPN 2025-2045 menetapkan empat arah kebijakan di sektor tata ruang, meliputi penyediaan rencana tata ruang nasional dan daerah, mewujudkan tata ruang berkualitas, pengendalian pemanfaatan ruang, serta pelaksanaan reforma agraria.

Arah kebijakan kewilayahan adalah dengan peningkatan kesejahteraan rakyat di seluruh nusantara dengan pengurangan kesenjangan antarwilayah dan kelompok pendapatan, serta dapat dinikmati seluruh masyarakat. Pembangunan kewilayahan diwujudkan untuk meningkatkan pemerataan dan keadilan pembangunan melalui penerjemahan agenda transformasi sosial, ekonomi, dan tata kelola, yang dilengkapi dengan landasan transformasi supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan indonesia, serta ketahanan sosial budaya, dan ekologi. Seluruhnya diterjemahkan sesuai karakteristik masing-masing wilayah.

Tujuan tersebut ditopang oleh kebijakan kewilayahan yang baik serta rencana tata ruang yang berkualitas. Keduanya diprioritaskan sebab merupakan pondasi dari berbagai sektor lainnya dan relatif urgen di tengah-tengah tren urbanisasi dan pertumbuhan penduduk. Tata ruang berkualitas

yang terintegrasi dengan kajian lingkungan hidup, risiko bencana, dan melibatkan partisipasi masyarakat akan memastikan penggunaan ruang dialokasikan secara efisien, mencegah penyebaran perkotaan yang tidak terkendali dan merusak lingkungan. Aspek partisipasi masyarakat berfungsi untuk mengurangi potensi konflik dan agar perencanaan juga memperhatikan kearifan lokal.

Pembangunan di Indonesia melaju dengan relatif baik dari segi pertumbuhan ekonomi. Namun pembangunan berkelanjutan memiliki dimensi lain selain pembangunan ekonomi, dalam hal ini pembangunan sosial (pemerataan) dan perlindungan lingkungan hidup. Pada dua dimensi ini pembangunan kewilayahan dan tata ruang memberi penekanan. Kondisinya, masih terdapat kesenjangan pembangunan antara wilayah satu dengan yang lain, terutama antara kawasan Indonesia barat dan timur, selain secara internal di dalam masing-masing kepulauan masih terdapat pula kesenjangan yang tinggi antar daerah.

Secara akademik, pembangunan berkelanjutan bukan merupakan konsep yang definitif, melainkan multi-interpretatif. John Blewitt menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan menghadapi kontestasi pemaknaan dari berbagai perspektif, mulai dari liberalis, sosialis, institusionalis, hingga environmentalis, menghasilkan pemahaman pembangunan berkelanjutan yang tak tunggal.¹³⁶ Yosef Jabareen mengungkapkan bahwa pembangunan berkelanjutan mengandung permasalahan kompleks sedari konsep, mulai dari makna yang sumir, operasionalisasi yang ambigu, penuh dengan komitmen emosional, hingga ketidakjelasan mengenai apa yang “berkelanjutan”.¹³⁷

Terlepas dari segala kontradiksi dan inkonsistensi, terdapat kesadaran umum di kalangan akademisi maupun politisi, bahwa pembangunan berkelanjutan merupakan sebuah konsep.¹³⁸ Kenyataannya, pembangunan berkelanjutan telah mengalami penerimaan dan institusionalisasi secara global melalui berbagai konsensus internasional, serta mendapat pengarusutamaan dalam politik domestik di berbagai negara. Oleh karena itu, tanpa memproblematisasi konsep internal pembangunan berkelanjutan, bagian ini mencoba mengurai interpretasi umum dari pembangunan berkelanjutan sehingga dapat digunakan sebagai batu uji bagi analisis kerangka regulasi pembangunan di bidang kewilayahan dan tata ruang.

¹³⁶ John Blewitt. (2008). *Understanding Sustainable Development*. London (United Kingdom): Earthscan. p. 3-4, 51.

¹³⁷ Yosef Jabareen. 2008. "A new conceptual framework for sustainable development." *Environmental Development Sustainability* 10. p. 179-180.

¹³⁸ Timothy Beatley, and Kristy Manning. (1998). *The Ecology of Place*. Washington: Island Press. p. 3.

Pembangunan berkelanjutan merupakan prinsip yang dimaksudkan untuk mendasari pembentukan hukum dan kebijakan, dengan mana pembangunan untuk kepentingan manusia dapat dilakukan dengan menjaga keberlangsungan lingkungan hidup. Tujuan yang hendak dicapai oleh prinsip pembangunan berkelanjutan adalah terpenuhinya kebutuhan hidup manusia dengan tidak merusak integritas dan stabilitas lingkungan hidup.¹³⁹ Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan dalam laporannya berjudul “*Our Common Future*” mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai “*development that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”.¹⁴⁰ Mengadopsi interpretasi Purvis, Mao, dan Robinson mengenai pilar keberlanjutan, konsep kontemporer pembangunan berkelanjutan menerjemah melalui tiga dimensi, yaitu pembangunan ekonomi, keadilan sosial, dan perlindungan lingkungan hidup.¹⁴¹ Secara umum, para akademisi berpandangan bahwa pembangunan berkelanjutan dapat berjalan secara efektif dengan pertimbangan antara tujuan ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup.¹⁴²

1) Pembangunan Ekonomi

Karl Seidman menggambarkan pembangunan ekonomi sebagai proses penciptaan dan pemanfaatan aset fisik, finansial, manusia, dan sosial untuk menghasilkan peningkatan kesejahteraan ekonomi dan kualitas hidup masyarakat.¹⁴³ Sejalan dengan pendapat Amartya Sen yang menekankan bahwa pembangunan selalu diukur berdasarkan hasilnya bagi kehidupan manusia. Oleh karena itu, meningkatnya kualitas hidup manusia merupakan esensi dan bagian integral dari pembangunan ekonomi.¹⁴⁴

Upaya pembangunan ekonomi dalam rangka pengentasan kemiskinan dilakukan melalui proses modernisasi khususnya industrialisasi.¹⁴⁵ Pada hal ini pembangunan ekonomi melahirkan kompleksitas. Pada masa lalu, ekonom cenderung berasumsi bahwa sumber daya alam merupakan aset yang tidak terbatas sehingga kurang mempedulikan efisiensi dalam pemanfaatannya.¹⁴⁶ Terdapat pula pandangan bahwa pertumbuhan ekonomi akan disertai dengan

¹³⁹ Justice Mensah. (2019). Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action. *Cogent Social Sciences*, 5(1), 1653531.

¹⁴⁰ World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford University Press. p. Ch. II.

¹⁴¹ Ben Purvis, Yong Mao, & Robinson Darren. (2019). Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustainability Science*, 14(3). p. 681.

¹⁴² Yosef Jabareen, *Op.Cit.*, p. 83.

¹⁴³ Karl F. Seidman. (2005). *Economic Development Finance*. Sage Publications. p. 5.

¹⁴⁴ Amartya Sen. (1988). The Concept of Development. In H. Chenery, & T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics* (pp. 9-11). Elsevier Science Publishers. p. 10-11.

¹⁴⁵ Martha Finnemore. (1996). *National Interests in International Society*. Cornell University Press. p. 89-97.

¹⁴⁶ Q. Du, & J. T. Kang. (2016). Tentative ideas on the reform of exercising state ownership of natural resources; Preliminary thoughts on establishing a state-owned natural resources supervision and administration commission. *Jiangxi Social Science*, 6. p. 160.

kemajuan teknologi yang dapat digunakan untuk memperbaiki sumber daya alam yang telah rusak akibat proses produksi.¹⁴⁷ Realitasnya, seiring dengan pertumbuhan penduduk, kebutuhan hidup manusia atas sandang, pangan, dan papan terus meningkat, sedangkan sumber daya alam yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan hidup terbatas dan tidak berlipatganda seperti pertumbuhan penduduk. Oleh karena itu, disadari kemudian bahwa pembangunan ekonomi harus dilakukan secara berkelanjutan, dengan mana sistem produksi dapat dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia pada masa kini, tanpa mengorbankan kebutuhan manusia di masa yang akan datang.¹⁴⁸

2) Keadilan Sosial

Keadilan sosial merupakan dimensi kritical dari pembangunan berkelanjutan, karena keberhasilan pada sisi ekonomi dan lingkungan tidak akan bertahan (dalam jangka waktu yang lama) di tengah masyarakat yang mengalami ketimpangan dan ketidakadilan.¹⁴⁹ Dalam konsep pembangunan berkelanjutan, keadilan sosial berfungsi pada dua sisi yaitu keadilan intergenerasional dan keadilan intragenerasional.

Keadilan intergenerasional berbicara mengenai keadilan dalam distribusi sumber daya alam antara generasi saat ini dengan generasi yang akan datang. Oleh karena itu, dalam prinsip pembangunan berkelanjutan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia pada masa sekarang tidak boleh merusak peluang generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.¹⁵⁰

Di sisi lain, keadilan intragenerasional berbicara mengenai keadilan dalam distribusi sumber daya alam antara kepentingan yang berkontestasi pada masa saat ini. Oleh karena itu, dalam konsep pembangunan berkelanjutan kebijakan harus berorientasi pada pemerataan kesempatan dan hasil atas pengelolaan sumber daya alam. Berbagai studi telah menunjukkan bahwa ketimpangan pada akses maupun manfaat atas pengelolaan sumber daya alam berujung pada kerusakan lingkungan yang lebih besar.¹⁵¹ Dari sudut pandang ini, pembangunan berkelanjutan memang bukan dalam rangka menjamin bahwa kebutuhan setiap orang terpenuhi, melainkan

¹⁴⁷ P. J. Cooper, & M. Vargas. (2004). *Implementing sustainable development: From global policy to local action*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

¹⁴⁸ Justice Mensah. *Op.Cit.* p. 9.

¹⁴⁹ Graham Haughton. (1999). Environmental Justice and the Sustainable City. In D. Satterthwaite, *The Earthscan Reader in Sustainable Cities* (p. 18). London (United Kingdom): Routledge. p. 64.

¹⁵⁰ R. C. Repetto. (1985). *The Global Possible: Resources, Development, and the New Century*. United States of America: Yale University Press. p. 10.

¹⁵¹ J. K. Boyce, *et.al.* (1999). Power distribution, the environment, and public health: A state-level analysis. *Ecological Economics*, 29(1). p. 127-140.

untuk menjamin bahwa kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap orang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya ada secara merata.¹⁵²

3) Perlindungan Lingkungan Hidup

Dimensi ekonomi dan sosial dari pembangunan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan hidup manusia. Pembangunan menempatkan lingkungan hidup sebagai modal alam, dengan mana manusia dapat melakukan pemanfaatan padanya.¹⁵³ Beberapa akademisi berpendapat bahwa pembangunan yang berorientasi pada eksploitasi lingkungan ini selalu berkonflik dengan kepentingan perlindungan lingkungan. Kepentingan lingkungan menganggap pembangunan ekonomi sebagai penyebab dari degradasi kualitas lingkungan, namun kepentingan ekonomi menganggap perlindungan lingkungan sebagai hambatan bagi pertumbuhan.¹⁵⁴ Kepentingan ekonomi memang secara alamiah mendorong eksploitasi sumber daya alam, sehingga para environmentalis menggugat konsep pembangunan yang gagal memperhitungkan dampak lingkungan.¹⁵⁵

Namun, dikotomi antara kepentingan ekonomi dan kepentingan lingkungan seringkali bersifat oversimplikasi karena, dalam realitas, kebijakan pembangunan lebih kompleks dan bernuansa dibanding lensa kepentingan ekonomi versus kepentingan lingkungan.¹⁵⁶ Pada kasus tertentu, perlindungan lingkungan dapat memberikan keuntungan ekonomi yang besar, misalkan kualitas udara yang baik berkontribusi dalam penghematan biaya perlindungan kesehatan masyarakat. Dalam kasus ini, kebijakan memperbolehkan perusahaan untuk menambah polusi bukan sekedar persoalan kepentingan ekonomi versus kepentingan lingkungan, melainkan persoalan kepentingan ekonomi satu versus kepentingan ekonomi yang lain.¹⁵⁷

Paling tidak dari sudut pandang pembangunan berkelanjutan, perlindungan lingkungan hidup, yang bertujuan untuk mencegah degradasi dan menjaga kualitas lingkungan,¹⁵⁸ menjadi bagian integral dari pembangunan ekonomi dan sosial. Keberadaan konstan dari lingkungan hidup yang berkualitas menjadi modal alam agar manusia dapat melakukan pemanfaatan, baik pada sumber

¹⁵² Justice Mensah. *Op.Cit.* p. 10.

¹⁵³ Yosef Jabareen. *Op.Cit.* p. 183.

¹⁵⁴ Andrew Gouldson, & Joseph Murphy. (2005). *Regulatory Realities: The implementation and impact of industrial environmental regulation.* Earthscan. p. 1.

¹⁵⁵ Lihat J. E. Holder, & M. Lee. (2007). *Environmental Protection Law and Policy.* Cambridge University Press. p. 23; Graham Smith. (2003). *Deliberative Democracy and The Environment.* Routledge. 39.

¹⁵⁶ Adnan Yazar Zulfikar. (2022). *Environmental protection law in the vortex of omnibus legislation: A case study on Indonesia's omnibus law on job creation.* Tilburg (Netherland): Tilburg University. p. 25.

¹⁵⁷ Todd S. Aagard. (2009). *Environmental law as a legal field: An enquiry in legal taxonomy.* Villanova University Charles Widger School of Law. p. 52.

¹⁵⁸ Imamulhadi. (2021). The Sustainable Environmental Protection Deregulation Concept During the Covid-19 Pandemic. *Padjajaran Journal of Law*, 8(3). p. 381-382.

daya alam yang dapat maupun tidak dapat diperbaharui, serta menikmati kapasitas alam dalam menampung residu pembangunan.¹⁵⁹

Richard Brinkman salah seorang pendukung pembedaan antara pertumbuhan ekonomi atau *'reproduction'* dengan pembangunan ekonomi atau *'transformation'*, mengingatkan bahwa dapat saja terjadi pertumbuhan ekonomi tanpa pembangunan ekonomi.¹⁶⁰ Dapat pula terjadi pertumbuhan disertai degradasi lingkungan pada sisi lain, hal ini cukup umum apabila bukan pada umumnya. Dua kondisi tersebut pada saat pembangunan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi semata, dengan mengabaikan pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan. Oleh karena itu pembangunan kerangka regulasi di bidang kewilayahan dan tata ruang harus dilakukan dengan sasaran mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, dan perlindungan lingkungan hidup.

Adapun arah kebijakan untuk mencapai ketiga sasaran tersebut adalah dengan membentuk kerangka regulasi yang memberikan kemudahan bagi kegiatan ekonomi yang akan berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi. Namun disertai dengan regulasi yang memberikan kerangka untuk 1) redistribusi hasil pertumbuhan sehingga mendorong pemerataan manfaat dari pembangunan ekonomi, 2) agar pemerintah daerah secara kewilayahan mengalami peningkatan kemandirian dalam melaksanakan agenda pembangunan, dan 3) menjamin setiap kegiatan pembangunan tidak dilakukan dengan menimbulkan kerusakan lingkungan, dan apabila ada kegiatan tersebut bisa dihentikan.

b. Tantangan Kewilayahan dan Tata Ruang

Meski dari dimensi ekonomi, pertumbuhan ekonomi Indonesia mencatat kinerja yang relatif baik. Pada tahun 2022, perekonomian tumbuh di atas lima persen di tengah pelambatan pertumbuhan ekonomi dunia. Namun dari dimensi sosial dan lingkungan, pembangunan kewilayahan dan tata ruang di Indonesia, hingga saat ini masih menghadapi hambatan dan permasalahan, sebagai berikut:

1) Permasalahan pemerataan pembangunan

Secara umum, sampai saat ini pembangunan nasional belum dapat mengentaskan kesenjangan antarwilayah di Indonesia. Sampai saat ini, kesenjangan antar wilayah di Indonesia relatif masih tinggi, dengan konfigurasi kesenjangan pembangunan antara kawasan barat dan kawasan timur

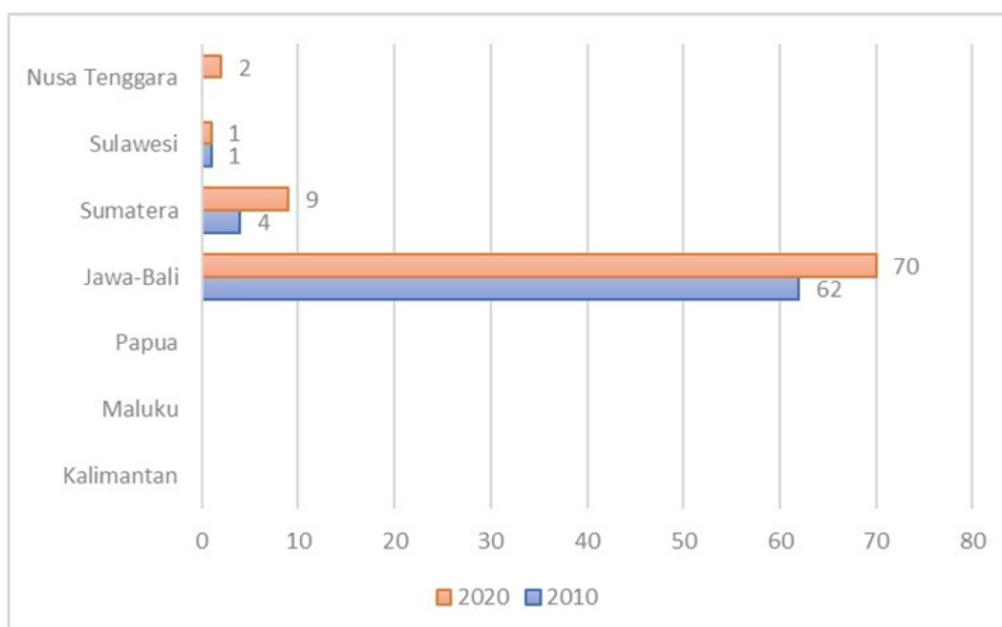
¹⁵⁹ Yosef Jabareen. *Op.Cit.* p. 183.

¹⁶⁰ Brinkman, R. (1995). Economic Growth versus Economic Development: Toward a Conceptual Clarification. *Journal of Economic Issues*, 29(4), 1171.

Indonesia. Kontribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) kawasan barat Indonesia, terutama pula Jawa, Sumatera, dan Kalimantan, masih mendominasi secara ekstrem kontribusi pada Produk Domesti Bruto (PDB) dibanding kawasan timur Indonesia.¹⁶¹

Secara internal, di dalam kepulauan itu sendiri terdapat ketimpangan pembangunan antara daerah satu dengan yang lain. Sebuah studi dari Panggarti, dkk menunjukkan bahwa di Pulau Sumatera, Nusa Tenggara, dan Papua terjadi ketimpangan pembangunan yang tinggi. Sementara di Pulau Jawa dan Kalimantan terjadi ketimpangan pembangunan yang sangat tinggi.¹⁶² Pada tahun 2022, kontribusi Kawasan Timur Indonesia (KTI) telah meningkat menjadi 20,6 persen dari 18,8 persen pada tahun 2000.

Tingginya ketimpangan disebabkan kurangnya ketersediaan SDM dan persebaran yang belum merata, belum memadainya ketersediaan infrastruktur di wilayah yang tertinggal khususnya di timur serta terbatasnya anggaran pemerintah daerah dan belum optimalnya pemanfaatan anggaran. Persoalan tersebut tidak dapat dipisahkan dari masalah urbanisasi pesat di Indonesia yang berujung pada pemusatan SDM produktif dan berkualitas di Pulau Jawa.¹⁶³



Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1 juta jiwa, sumber: BAPPENAS (2022)

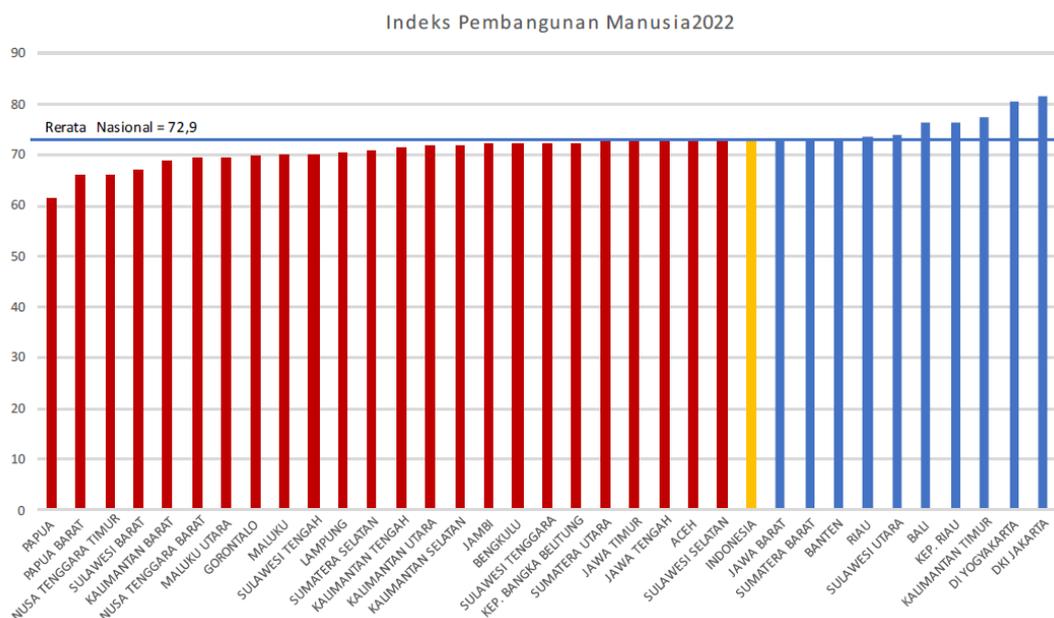
¹⁶¹ Lihat Marihot Nasution. (2020). Ketimpangan Antar Wilayah & Hubungannya dengan Belanja Pemerintah: Studi di Indonesia. *Jurnal Budget*, 5(2). p. 84; Fajar Sumirat. (2019). Analisis Inovasi Kebijakan Daerah dalam Rangka Pengurangan Kesenjangan Wilayah. *Bappenas Working Papers*, II(2), p. 271.

¹⁶² Ufit Panggarti, et.al. (2022). Studi komparatif ketimpangan antar pulau di Indonesia. *Forum Ekonomi*, 24(2). p. 288.

¹⁶³ RPJPN 2025-2045, Kementerian PPN/Bappenas.

Menurut data BPS, pada tahun 2020, penduduk yang menetap di wilayah Jawa dan Sumatera mengisi 78,1 persen komposisi tenaga kerja terdidik dan terampil di Indonesia. Sedangkan Indeks IPM menunjukkan bahwa sebagian besar provinsi di luar Jawa dan Sumatera memiliki nilai IPM jauh di bawah rata-rata nasional. Data BPS tahun 2022 menunjukkan bahwa rata-rata IPM provinsi di Pulau Jawa adalah sebesar 75,71, yang mana lebih tinggi dari rata-rata IPM nasional 72,91. Angka ketimpangan ini lebih terlihat apabila dibandingkan dengan Provinsi IPM terendah seperti Papua (61,39), Papua Barat (65,89), Nusa Tenggara Timur (65,90) semakin menunjukkan ketimpangan antara wilayah.¹⁶⁴

Dari segi persebaran penduduk miskin per September 2022, provinsi di luar pulau Jawa dan Sumatera memiliki tingkat kemiskinan sebesar 11,05% lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat kemiskinan di Jawa dan Sumatera sebesar 9,15%.



Sumber: BPS (diolah)

Konsekuensi dari persoalan-persoalan tersebut berakibat pada rendahnya minat investasi di luar Pulau Jawa dan Sumatera. Meski tren saat ini menunjukkan persebaran investasi ke luar Pulau Jawa, data tahun 2022 masih mencatatkan bahwa dari realisasi investasi sebesar Rp. 1.207, 2 triliun, sebesar Rp 570 triliun atau 47,3% masih berada di Pulau Jawa. Realisasi investasi di luar Jawa tercatat hanya mewakili 52,7 persen untuk cakupan wilayah yang sangat luas.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Badan Pusat Statistik, 'Indeks Pembangunan Manusia Nasional', accessed 8 August 2023, <https://www.bps.go.id/subject/26/indeks-pembangunan-manusia.html>.

¹⁶⁵ Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), 2023.

Selain itu, kesenjangan antar wilayah juga dapat dilihat pada masih tingginya jumlah daerah tertinggal di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden No 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024, terdapat 62 daerah kabupaten yang tertinggal, dengan kriteria (tertinggal) dari segi perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas.

2) Permasalahan penyelenggaraan pemerintahan daerah

Reformasi yang menghasilkan cara penyelenggaraan pemerintahan yang lebih desentralistis, dengan memberlakukan otonomi daerah telah membawa berbagai perkembangan di daerah namun tidak lepas dari problematika dan kompleksitas bawaannya. Padahal, dengan prinsip otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi ujung tombak pembangunan yang berperan penting dalam meningkatkan kesejahteraan umum di daerahnya. Bagir Manan mengemukakan beberapa problematika penyelenggaraan otonomi daerah yang hingga kini banyak belum terselesaikan, terutama problematika hubungan pusat – daerah dan problematika isi otonomi.¹⁶⁶

Meskipun ada instrumen perimbangan keuangan pusat – daerah, melalui Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus, pada kenyataannya pembagian keuangan tersebut belum dapat dilakukan secara proporsional sehingga menghasilkan perimbangan. Kenyataannya, keuangan daerah yang satu dengan daerah yang lain bisa sangat timpang. Menciptakan mekanisme tepat dan adil untuk menentukan alokasi keuangan daerah memang kompleks. Realitasnya banyak pimpinan daerah menghabiskan waktu di Pusat untuk ‘berburu’ DAU, DAK, melalui lobi menunjukkan belum ajegnya mekanisme pembagian keuangan pusat – daerah.¹⁶⁷

Rasio pajak daerah sendiri pun, pada dasarnya masih rendah. 278 kabupaten/kota di Indonesia memiliki rasio pajak daerah terhadap PDRB di bawah 0,39 persen pada tahun 2019. Daerah, masih bergantung kepada TKD. Ketergantungan yang tinggi daerah terhadap TKD membuat penyelenggaraan pemerintahan daerah pun menjadi tidak leluasa.

Pola kebijakan desentralisasi saat ini masih diterapkan secara simetris pada sebagian besar daerah. Terdapat beberapa persoalan yang melatarbelakangi masalah tersebut, seperti diantaranya kesenjangan kapasitas antara pemerintah yang berpangkal dari sumber daya manusia, kelembagaan, dan keuangan daerah. Sebagaimana diuraikan pada data sebelumnya, penduduk

¹⁶⁶ Bagir Manan. (2010, November 11). Problematik Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Ceramah*. Sukabumi: Sekolah Tinggi Hukum Pasundan.

¹⁶⁷ *Ibid.*

yang menetap di wilayah Jawa dan Sumatera mengisi 78,1 persen komposisi tenaga kerja terdidik dan terampil di Indonesia.

Problematika lain dari hubungan pusat – daerah adalah mekanisme pengawasan. Menurut Bagir Manan, tidak ada otonomi tanpa pengawasan, namun dalam realitas pengawasan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah seringkali dipakai untuk menggerogoti otonomi bahkan menjadi alat untuk melakukan sentralisasi. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat cenderung mendorong penyeragaman, hal yang dengan sendirinya bertentangan dari semangat otonomi daerah yang mendorong keberagaman. Memang kompleks dan bernuansa, karena pada sisi lain ada persoalan yang membutuhkan standardisasi atau penyeragaman.

Oleh karena itu, Pemerintah perlu memiliki pendekatan yang terukur dalam menentukan derajat intervensi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, misalkan melalui Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria, sehingga instrumen pengawasan semacam itu dapat memberikan kontrol pada persoalan yang perlu tanpa mengorbankan otonomi daerah. Hal ini penting karena intervensi yang terlalu tinggi akan menyebabkan Pemerintahan Daerah cenderung bergantung dan tidak mandiri, serta tidak berani berinovasi dalam melakukan pembangunan di daerah.

Lebih dari dua dekade, penyelenggaraan otonomi daerah berlangsung isi otonomi daerah juga masih menjadi persoalan yang belum menemukan bentuk ajeg. Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengalami beberapa kali penggantian, serta perubahan untuk ‘mengatur ulang’ pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Di luar urusan absolut, Pemerintah Pusat masih memungkinkan melaksanakan urusan yang termasuk urusan otonomi. Pembagian antara Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Pusat ini yang belum menemukan titik ajeg. Terdapat kecenderungan Pemerintah Pusat melakukan resentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang sebetulnya sudah diberikan kepada daerah. Kebijakan resentralisasi ini juga menunjukkan bahwa pembagian urusan antara pusat dan daerah belum ajeg, dan ada tarik menarik.

3) Permasalahan penataan ruang

Pengembangan wilayah di Indonesia, menurut Ida Nurlinda, juga mengalami transformasi yang memprihatinkan karena tumbuhnya titik-titik kegiatan ekonomi baru, di antaranya sebagai implikasi dari pemekaran daerah, tanpa memperhatikan daya dukung dan daya tampung

lingkungan wilayah tersebut. Seringkali pengembangan wilayah mengabaikan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) demi kepentingan lain yang dianggap lebih penting. 168

Ida Nurlinda mengungkapkan pengembangan perkotaan di Indonesia yang cenderung secara homogen membangun diri sebagai pusat perekonomian, terlepas dari karakteristik lingkungan dan RTRW-nya. Proses tersebut mendorong arus urbanisasi ke perkotaan dan menimbulkan permasalahan pembangunan dan lingkungan lain, mulai dari ketersediaan perumahan hingga air bersih. Salah satu pendorong transformasi daerah menjadi perkotaan adalah orientasi Pemerintah Daerah untuk menghasilkan pendapatan asli daerah untuk membiayai pembangunan di daerahnya. 169

Dalam praktik, pembangunan yang menyimpang dari RTRW tersebut dapat disebabkan oleh proses penyusunan RTRW yang kurang memperhatikan aspek pelaksanaan pemanfaatan, selain tentu proses pemanfaatan yang mengabaikan RTRW. Selain itu, seringkali terjadi penyimpangan terhadap RTRW 'dilegalisasi' dengan mengubah RTRW yang sudah berlaku agar sesuai dengan kebijakan pemanfaatan.¹⁷⁰ Beberapa daerah yang masih belum memiliki RTRW, kondisi penataan ruangnya lebih problematik lagi lagi karena pembangunan wilayahnya tanpa arah dan panduan sama sekali. Berbagai penyimpangan pemanfaatan lahan tersebut menjadi sumber degradasi kualitas lingkungan bahkan bencana alam.¹⁷¹

Permasalahan pada penataan ruang darat tersebut juga analog dengan permasalahan pada penataan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Secara umum, kondisi kelautan di Indonesia masih menghadapi berbagai permasalahan yang bersumber pada tidak terkonsolidasinya tarik menarik kepentingan ekonomi dan lingkungan. Studi yang dilakukan oleh Indonesia Ocean Justice Initiative,¹⁷² menunjukkan bahwa kondisi kesehatan laut Indonesia, yang terdiri dari aspek-aspek fungsi ekonomi, sosial dan ekologis dari laut, masih memprihatinkan dan menempatkan Indonesia pada peringkat ke-137 dari 221 negara di dunia untuk kesehatan laut per tahun 2019. Komponen laut seperti terumbu karang, padang lamun, dan mangrove yang membuat laut menjadi subur dan produktif, serta efektif melindungi ekosistem pantai dan menghasilkan oksigen, bahkan menjadi objek wisata, mayoritas berada pada kondisi buruk akibat kegiatan pembangunan di sekitar pesisir. Kondisi perikanan pun masih menghadapi permasalahan *over-*

¹⁶⁸ Ida Nurlinda. (2010). Metode Konsolidasi Tanah untuk Pengadaan Tanah yang Partisipatif dan Penataan Ruang yang Terpadu. *Jurnal Hukum*, 2(18). p. 162.

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 163.

¹⁷⁰ Muhar Junef. (2017). Penegakan Hukum dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. *De Jure*, 17(4). p. 373.

¹⁷¹ *Ibid.*; Ida Nurlinda. *Loc.Cit.*

¹⁷² Juwana, S., Gianova, G., & Laidha, G. M. (2020). *RUU (Omnibus Law) Cipta Kerja dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Berkelanjutan di Sektor Kelautan*. Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative. p. 24-27.

exploitation dan *illegal fishing*. Perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang tidak dilakukan dengan baik, serta penaatan pemanfaatannya yang problematik karena kualitas perencanaan, berkontribusi pada berbagai permasalahan penataan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut.

Permasalahan lainnya adalah adalah rendahnya produktivitas perkotaan akibat desain kota yang tidak optimal. Disamping itu, pembangunan pedesaan dan daerah afirmasi juga belum optimal akibat kebijakan yang tidak asimetris dan afirmatif. Selain itu, kesesuaian persebaran pembangunan dengan daya dukung dan daya tampung wilayahnya tidaklah sesuai. Wilayah dengan daya tampung rendah seperti pulau Jawa, Bali, dan Sulawesi menjadi motor ekonomi dan menyebabkan krisis ekologi, sedangkan wilayah dengan dukungan daya tampung dan daya dukung lingkungan yang besar seperti Kalimantan dan Papua belum termanfaatkan secara optimal. Dengan demikian otonomi daerah masih belum mencapai hasil yang diharapkan.

Masalah lainnya yang menjadi efek samping dari kurang baiknya desain tata ruang adalah ketidakpastian hukum hak atas tanah. Hal ini menyebabkan banyak masalah pertanahan yang merugikan masyarakat dan kasus sengketa tanah. Kementerian ATR/BPN mencatatkan 8.111 kasus sengketa tanah sepanjang tahun 2022 dimana hanya terdapat 1.591 kasus yang berhasil diselesaikan.¹⁷³

2. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Terdapat berbagai rezim undang-undang yang berkaitan dengan pembangunan kewilayahan dan tata ruang. Namun, dalam kajian ini akan dibahas beberapa undang-undang yang memiliki relasi paling kuat, yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Penataan Ruang.

a. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya

Rezim undang-undang yang paling relevan dan, barangkali, paling mempengaruhi pelaksanaan pembangunan kewilayahan dan tata ruang adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada era otonomi daerah, pelaksanaan tanggung jawab negara dalam memajukan kesejahteraan umum diujungtombaki oleh satuan pemerintahan daerah yang bekerja berdasarkan UU Pemerintahan Daerah.

Perubahan UUD 1945 pada Pasal 18 (1), (2) dan (5) mengatur bahwa Negara Indonesia terdiri dari daerah provinsi dan kabupaten/kota, yang masing-masing memiliki pemerintahannya sendiri,

¹⁷³ <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-6da0a69323c9d77f05b457493ae68f86.pdf>

dengan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sendiri, berdasarkan otonomi seluas-luasnya kecuali yang ditetapkan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Ketentuan-ketentuan konstitusional di atas, mengenai pemerintah daerah, otonomi, dan hubungannya dengan pemerintah pusat, diatur melalui rezim UU Pemerintahan Daerah. UU Pemerintahan Daerah yang saat ini berlaku sendiri, UU No. 23 Tahun 2014, merupakan proses dan hasil dinamika pengaturan pemerintahan daerah sebelumnya. Pertama kali, UU Pemerintahan Daerah memberlakukan desentralisasi secara ekstrem melalui UU No. 22/1999 sebagai antitesa dari sistem yang sentralistik pada UU No. 5 Tahun 1974. Setelah itu, UU No. 32 Tahun 2004 menggantikan UU Pemerintahan Daerah yang berlaku dengan desentralisasi yang lebih moderat. Namun, UU No. 23 Tahun 2014 datang menggantikan UU No. 32 Tahun 2004 dengan substansi yang lebih menarik lagi sejumlah urusan pemerintahan yang sebelumnya menjadi urusan daerah menjadi urusan pusat, atau yang sebelumnya menjadi urusan daerah kabupaten/kota menjadi urusan provinsi. Menurut beberapa akademisi, UU No. 23 Tahun 2014 melakukan resentralisasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dengan mereduksi urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.¹⁷⁴

Dari segi isi otonomi, melalui UU No. 23 Tahun 2014 muncul gelombang penarikan urusan pemerintahan dari kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, bahkan pemerintah pusat. Di antara berbagai urusan pemerintah daerah kabupaten/kota yang ditarik ke level pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, penarikan urusan pemerintahan di bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral melalui Pasal 14 UU No. 23 Tahun 2014 menjadi perubahan yang secara signifikan mengurangi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam membangun pada bidang-bidang tersebut, serta mengurangi sumber pendapatan asli daerah kabupaten/kota yang digunakan untuk pembangunan pada bidang lain. Menurut Yusdianto, penarikan kewenangan atas berbagai urusan pemerintahan tersebut, memberi dampak signifikan pada pendapatan asli daerah tingkat kabupaten/kota. Perubahan tersebut cenderung hanya berorientasi pada peningkatan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan, namun abai dalam mengedepankan sisi pemerataan pembangunan. Penarikan berbagai urusan pemerintahan menimbulkan peningkatan sumber

¹⁷⁴ Lihat Indra Perwira. (2015). Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(3). p. 426; Atip Latipulhayat. (2015). Editorial: Politik Hukum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(3). p. I; Yusdianto. (2015). Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(3). p. 482.

keuangan pada pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, namun melahirkan ketimpangan dengan sumber keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang semakin kecil.¹⁷⁵

Selain resentralisasi pada isi otonomi daerah tingkat kabupaten/kota, persoalan lain yang turut membatasi secara kurang proporsional otonomi daerah adalah pengendalian penyelenggaraan urusan pemerintah daerah oleh pemerintah pusat melalui instrumen norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK). Ketentuan Pasal 16 UU Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk menyusun NSPK sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren. NSPK tidak dengan sendirinya menjadi sebuah permasalahan, dalam standardisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan hal yang pada derajat tertentu dibutuhkan untuk menjamin kualitas minimal pembangunan dan pelayanan publik.

Namun, dalam realitas seringkali NSPK tersebut dibuat dengan sangat terperinci sehingga tidak memberikan ruang kepada pemerintah daerah untuk lebih leluasa melaksanakan otonomi daerah, dalam hal ini kebebasan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya. Intervensi NSPK yang terlalu dalam pada penyelenggaraan pemerintahan daerah secara tidak langsung menghambat pemerintah daerah dalam membuat inovasi pembangunan.

Dampak lebih lanjut dari NSPK yang terlalu terperinci adalah tumpang tindih peraturan perundang-undangan, yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan menjadi hambatan pembangunan. Pada saat pemerintah daerah melaksanakan sebuah urusan pemerintahan, seringkali diperlukan peraturan pada level daerah untuk meligitimasi dan mengoperasionalisasi kebijakan pembangunan di daerah itu. Namun, dengan adanya NSPK yang sangat terperinci, pemerintah daerah kecenderungannya menduplikasi konten dari NSPK pada peraturan daerah untuk menghindari kontradiksi pengaturan. Tendensi ini justru melahirkan tumpang tindih peraturan dimana regulasi pada hierarki yang berbeda berisi kurang lebih pengaturan yang sama. Meski pada satu waktu kontennya tidak bertentangan, namun seiring perkembangan dan perubahan regulasi maka tumpang tindih pengaturan ini akan melahirkan ketidakpastian hukum.

Secara umum, dampak NSPK yang sangat terperinci adalah pengekan pada pemerintah daerah untuk berkreasi dan berinovasi dalam membangun daerah. Bukan berarti NSPK menjadi instrumen yang buruk, eksistensinya diperlukan untuk menjamin kualitas minimum dari pembangunan dan pelayanan publik. Namun, diperlukan pengekan diri dari sisi pembentuk

¹⁷⁵ Yusdianto. *Op.Cit.*, p. 500-501.

NSPK agar tidak membentuk NSPK yang terlalu terperinci sehingga daerah masih memiliki keleluasaan, bahkan terpancing untuk meningkatkan inovasi pembangunan di daerahnya.

UU No. 23 Tahun 2014 ini mengalami amandemen parsial dari UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja. Namun secara konten, UU Cipta Kerja memiliki tendensi yang sama dengan UU No. 23 Tahun 2014, dengan menguatkan kecenderungan resentralisasi pada isi otonomi dan menguatkan intervensi pemerintah pusat pada penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah melalui NSPK.

b. Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD)

Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. UU HKPD dibentuk untuk melaksanakan ketentuan konstitusional di atas. Penjelasan Umum UU HKPD menyatakan bahwa UU ini dimaksudkan sebagai penyempurnaan implementasi hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien. Terdapat empat politik hukum hubungan keuangan pusat – daerah berdasarkan UU HKPD, yaitu pengembangan sistem pajak untuk meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya nasional, mengembangkan hubungan keuangan pusat – daerah yang dapat meminimalisir ketimpangan vertikal dan horizontal, mendorong peningkatan kualitas belanja daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal antara pusat dan daerah.

Hasil penelitian Pusat Pengembangan Otonomi Daerah FH Universitas Brawijaya menunjukkan bahwa UU HKPD mengedepankan pola sentralisasi dengan memangkas otonomi pada level kabupaten/kota. Lebih jauh lagi, UU HKPD dipandang menerapkan politik sentralisasi dengan membuat desain hubungan pusat daerah yang homogen atau penyeragaman, konsep yang terbukti gagal melahirkan demokratisasi dan kesejahteraan umum.¹⁷⁶ Namun Irfan Sofi, analis keuangan pusat dan daerah pada Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, menyatakan bahwa UU HKPD bukan memberlakukan resentralisasi, melainkan sebagai upaya untuk penguatan akuntabilitas dan harmonisasi kebijakan antara pusat dan daerah.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. (2022). *Kajian Akademik Hubungan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI. p. 175-175.

¹⁷⁷ Irfan Sofi. (2022). *Bunga Rampai Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Politeknik Keuangan Negara STAN. p. 1.

Memang terdapat beberapa kebijakan pengaturan yang menunjukkan gerak sentralisasi, terutama pada ketentuan mengenai pengelolaan belanja daerah. Dalam Penjelasan Umum UU HKPD, tampak bahwa kebijakan pengelolaan belanja daerah dalam UU HKPD disusun dengan asumsi bahwa pembangunan daerah harus dilakukan dengan berorientasi pada infrastruktur pelayanan publik yang dapat secara langsung meningkatkan hasil pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di daerah. Dalam Penjelasan Umum UU tersebut, dikemukakan bahwa alokasi untuk belanja aparatur dan belanja operasional rutin dinilai kurang efisien dan tidak memberikan dampak perbaikan signifikan bagi arah kebijakan fiskal dan prioritas pembangunan nasional.

Oleh karena itu, Pasal 41 UU HKPD lahir dengan kebijakan yang mengharuskan program pembangunan daerah disinkronisasi dan diharmonisasi dengan program pembangunan yang sedang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, Pasal 145 sampai dengan Pasal 146 UU HKPD mematok bahwa alokasi belanja pegawai dalam APBD maksimal sebesar 30 persen, sedangkan belanja infrastruktur pelayanan publik minimal empat puluh persen. Sebagian akademisi menilai pemberlakuan mandatory spending untuk belanja infrastruktur ini bertujuan mengurangi kesenjangan layanan infrastruktur di daerah.¹⁷⁸

Namun, kewajiban bagi pemerintahan daerah untuk menyesuaikan program pembangunannya dengan program pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, serta intervensi pengaturan UU HKPD pada penentuan alokasi APBD, secara objektif dapat dinilai sebuah gerak sentralisasi. Dari segi jangkauan pengaturan pasal-pasal ini menjangkau sangat ke dalam urusan yang pada dasarnya merupakan wilayah otonomi daerah. Gerak sentralisasi tidak dengan sendirinya buruk, bisa saja gerak itu untuk meningkatkan atau memicu kemandirian daerah, meskipun juga beresiko semakin melemahkan kemandirian daerah.

Oleh karena itu, dampak pengaturan ini masih harus dipantau dan dievaluasi dalam beberapa tahun ke depan. Rigiditas pengaturan pengelolaan belanja daerah dari pihak pemerintah pusat ini, dapat membantu pemerintahan daerah merealisasi kinerja pembangunannya pada satu sisi, namun dapat pula memperlemah kemandirian pemerintahan daerah yang berujung negatif bagi tujuan-tujuan pembangunan.

Signifikansi dari UU HKPD, memperkuat desentralisasi atau menambah gerak ke arah sentralisasi, meningkatkan pemerataan pembangunan atau tidak menyelesaikan persoalan

¹⁷⁸ A. R. Meinarsari, & H. Nursadi. (2022). Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah: Sentralisasi atau Desentralisasi. *Syntax Literate*, 7(8). p. 10509.

ketimpangan, serta mendorong perlindungan lingkungan hidup atau tidak, belum dapat dievaluasi secara memadai karena UU ini sendiri relatif baru disahkan. Terlalu spekulatif juga menyimpulkan dampak UU HKPD semata berdasarkan ketentuan normatif yang ada pada pasal-pasal UU tersebut, karena substansinya sangat instrumentalistis dan mekanistik sedangkan dampak yang diharapkan cukup hipotetis.

Sebagai contoh, ketentuan alokasi dana bagi hasil yang berdasarkan penjelasan umum UU HKPD salah satunya dilakukan berdasarkan kinerja perbaikan lingkungan yang terdampak akibat aktivitas eksploitasi. Hal ini menimbulkan kesimpulan dini dari beberapa akademisi bahwa pengaturan hubungan pusat – daerah dalam UU HKPD akan memperbaiki kualitas pemeliharaan lingkungan di daerah penghasil sumber daya alam karena ada porsi bagi hasil yang diperuntukkan untuk pemeliharaan lingkungan.¹⁷⁹ Dampak pengaturan baru mengenai dana bagi hasil pada pemeliharaan lingkungan masih bersifat hipotetis dengan alasan:

- 1) Dari segi perancangan peraturan perundang-undangan kebijakan ini tidak diformulasikan dengan baik dalam pasal-pasal pada UU HKPD. Pasal 120 UU HKPD yang mengatur mengenai DBH sejatinya tidak mengatur peruntukkan DBH untuk pemeliharaan lingkungan, melainkan mengatur bahwa perhitungan DBH salah satu bobotnya senilai sepuluh persen dihitung berdasarkan **“kinerja pemerintah daerah”**. Kinerja pemerintah daerah ini berdasarkan penjelasan Pasal tersebut merupakan kinerja pemerintah daerah dalam mendukung **antara lain** optimalisasi penerimaan negara, seperti pajak pusat dan penerimaan negara bukan pajak **dan/atau** kinerja pemeliharaan lingkungan, seperti pengelolaan lingkungan dan energi ramah lingkungan. Desain perancangan peraturan di atas problematik karena, **pertama**, posisi kinerja pemeliharaan lingkungan tidak bersifat imperatif melainkan opsional karena bisa dikompensasi dengan kinerja dalam bentuk optimalisasi penerimaan negara. **Kedua**, ketentuan mengenai pemeliharaan lingkungan ada pada penjelasan pasal yang secara ilmu perundang-undangan tidak memiliki kekuatan mengikat seperti pasal (batang tubuh), dan pasal ketentuan pemeliharaan lingkungan tersebut tidak eksplisit.
- 2) Dari segi kebijakan publik, pengaturan ini dapat menimbulkan dampak yang tidak direncanakan (*unintended consequences/effects*). Pembentuk peraturan mengambil kebijakan dengan asumsi bahwa apabila ketentuan mengenai kinerja pemeliharaan lingkungan ditetapkan sebagai salah satu dasar perhitungan dana bagi hasil, maka pemerintah daerah akan meningkatkan kinerja pemeliharaan lingkungan. Namun, dalam realitas ekspektasi tersebut bisa saja berhenti menjadi ekspektasi hipotetis, misalkan pemerintah daerah tetap tidak

¹⁷⁹ *Ibid.* p. 105022-105023.

meningkatkan kinerja pemeliharaan lingkungan. Dalam hal, skenario tersebut yang terjadi maka rakyat di daerah yang mengalami kerugian lebih besar dan menambah ketimpangan, karena lingkungan masyarakat di daerah tersebut sudah dieksploitasi dan masyarakat menerima dampak lingkungannya, sedangkan pemerintahan daerahnya tidak mendapat dana bagi hasil optimal, terlepas dari peruntukannya.

c. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Penataan ruang, sebagaimana telah dikemukakan pada uraian terdahulu, memiliki permasalahan yang kompleks baik permasalahan pada rencana tata ruangnya itu sendiri hingga pemanfaatannya. Berbagai permasalahan penataan ruang itu telah menimbulkan permasalahan sosial dan kerusakan lingkungan. Di atas kertas, solusi yang harus mengedepan untuk mengatasi persoalan penataan ruang adalah pembentukan rencana tata ruang yang lebih berkualitas, dengan memperhatikan berbagai kepentingan yang berkorelasi dan berkontestasi di atas ruang tersebut, dan pendisiplinan pemanfaatan ruang.

Namun, perkembangan kerangka regulasi di bidang penataan ruang tampak tidak mengarah kesana. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diamandemen oleh UU Cipta Kerja ke arah sentralisasi penataan ruang dengan orientasi yang cukup monolistik pada pembangunan ekonomi. Hal tersebut tampak pada dua perubahan kebijakan penataan ruang dalam UU Cipta Kerja. **Pertama**, Pasal 15 UU Cipta Kerja mengatur bahwa apabila Pemerintah Daerah belum memiliki Rencana Detail Tata Ruang, maka pelaku usaha tetap dapat mengajukan permohonan persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang untuk kegiatannya kepada Pemerintah Pusat melalui sistem perizinan berusaha secara elektronik. Pemerintah Pusat kemudian memberikan persetujuan kesesuaian pemanfaatan ruang berdasarkan rencana tata ruang yang ada, mulai dari rencana tata ruang wilayah nasional, pulau/kepulauan, kawasan strategis nasional, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten/kota. Pengaturan ini berpotensi menghasilkan kegiatan ekonomi yang problematik karena kegiatan ekonomi yang berdampak lingkungan boleh dinilai pemanfaatannya berdasarkan rencana tata ruang yang ada, di luar RDTR yang tentu saja secara skala lebih besar.¹⁸⁰ Oleh karena itu, keputusan pemanfaatan lingkungan berpotensi semakin rendah dari segi kualitas, karena dapat dilakukan secara kurang presisi.

Kedua, UU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 18 UU Penataan Ruang sehingga penetapan rencana detail tata ruang setelah mendapat persetujuan dari Pemerintah Pusat cukup

¹⁸⁰ F. Amhar & M. Dermawan. (2021). Perkembangan Penataan Ruang setelah UU Omnibus Law Cipta Kerja. *Prosiding Seminar Nasional Kebijakan Satu Peta dan Implementasinya untuk Perencanaan Wilayah (DAS) dan Mitigasi Bencana* (p. 245). Solo: Universitas Negeri Solo.

ditetapkan dengan peraturan kepala daerah, yang sebelumnya harus ditetapkan dengan peraturan daerah. Dari segi pengambilan keputusan lingkungan (*environmental decision making*), perubahan ini merupakan kemerosotan karena sebelumnya rencana tata ruang wilayah dan rencana detail tata ruang dilakukan dalam bentuk peraturan daerah, sehingga pembentukannya melalui pembahasan dan persetujuan dengan DPRD sebagai badan representasi rakyat daerah. Berdasarkan Pasal 18 UU Penataan Ruang setelah diubah UU Cipta Kerja, DPRD hanya memiliki kesempatan berpartisipasi dalam pembentukan rancangan RDTR melalui konsultasi publik. Derajat keterlibatan yang sebetulnya tidak berbeda dengan publik pada umumnya.

Perubahan ini bertentangan dengan berbagai doktrin dan prinsip dalam *environmental decision making*, dimana pengambilan keputusan yang berdampak pada pengelolaan lingkungan harus dilakukan dengan partisipasi yang tinggi publik, dan peran yang efektif dari lembaga representasi yang dapat memberikan “veto” pada keputusan lingkungan yang berpotensi merugikan kepentingan lingkungan dan kepentingan umum.¹⁸¹ Dalam penyusunan RDTR berdasarkan perubahan oleh UU Cipta Kerja, kekuasaan untuk memberikan “veto” pada penyusunan dua dokumen tersebut ada pada Pemerintah Pusat sebagai satuan pemerintahan yang lebih tinggi, bukan pada DPRD sebagai badan representasi publik melalui mekanisme pembentukan peraturan daerah. Oleh karena itu, model pengaturan ini dapat mereduksi proses deliberasi kepentingan sosial dan ekonomi yang berelasi bahkan berkontestasi pada penyusunan RDTR.

d. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil beserta perubahannya

Perkembangan regulasi penataan ruang, dalam hal ini zonasi, pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil mengalami perkembangan yang analog dengan UU Pemerintahan Daerah, UU HKPD, dan UU Penataan Ruang. UU PWP3K yang telah mengalami dua kali amandemen, melalui UU No. 1 Tahun 2014 yang diubah salah satunya dalam rangka menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pranata hak pengusahaan perairan pesisir (HP-3) dan UU Cipta Kerja. Perkembangan terakhir Pasal 18 UU Cipta Kerja melakukan amandemen pada

¹⁸¹ Lihat Elizabeth Fisher. (2021). Environmental Law, Scholarship, and Epistemic Reponsibility. *Oxford Journal of Environmental Law*, 33. p. 521; Alyson Flournoy. (2003). In Search of an Environmental Ethic. *Columbia Journal of Environmental Law*, 28. p. 63; Ludwig Kramer. (1996). Public Interest Litigation in Environmental Matters Before European Court. *Oxford Journal of Environmental Law*, 8(1). p. 1; Richard J. Lazarus. (2004). *The Making of Environmental Law*. United States: The University of Chicago Press; Graham Smith. (2003). *Deliberative Democracy and The Environment*. Routledge.

UU PWP3K, dengan kecenderungan perubahan berupa sentralisasi perencanaan PWP3K yang menjauhkan proses perencanaan pemanfaatan wilayah dari masyarakat yang terdampak.

UU Cipta Kerja melakukan penghapusan RZWP3K (Rencana Zonasi WP3K) Provinsi dan Kab/Kota, RSWP3K (Rencana Strategis WP3K), RPWP3K (Rencana Pengelolaan WP3K), RAPWP3K (Rencana Aksi Pengelolaan WP3K), dan Rencana Zonasi Rinci. Memang UU Cipta Kerja masih mengenal RZWP3K namun secara praktis dokumen perencanaan ini sudah tidak eksis karena materi muatannya “diintegrasikan” ke dalam RTRW Provinsi. Dalam PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, RZWP3K secara nominal masih ada namun sebagai ketentuan peralihan untuk menjembatani RZWP3K eksisting yang belum dimasukkan materi muatannya pada RTRW. Di sisi lain, pengaturan mengenai materi muatan RTRW bertambah dengan “mencakup muatan pengaturan perairan pesisir”. Selain dokumen RZWP3K, UU PWP3K sebagaimana diubah UU Cipta Kerja hanya mengenal RZKSN (Rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional) dan RZKSNT (Rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional Tertentu). Perubahan tersebut memiliki beberapa implikasi hukum:

Pertama, rezim UU PWP3K sudah tidak memiliki lagi dokumen perencanaan WP3K di level daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota sudah tidak lagi memiliki kewenangan perencanaan WP3K sama sekali, sedangkan Pemerintah Provinsi tidak diperintah untuk membuat dokumen perencanaan PWP3K secara eksklusif melainkan memasukkan materi perencanaannya pada RTRW. Penghapusan RSWP3K, RPWP3K, RAPWP3K, ini menunjukkan kecenderungan sentralisasi karena menghapuskan berbagai dokumen perencanaan WP3K yang selama ini dibentuk oleh Pemerintah Daerah. Perubahan ini semakin menjauhkan perencanaan WP3K dari masyarakat pesisir dan pulau kecil sebagai subjek yang terdampak langsung dari kebijakan perencanaan tersebut. Perubahan UU Cipta Kerja sendiri tidak memberi kejelasan dokumen perencanaan apa yang menggantikan fungsi dari dokumen perencanaan yang dihapus. Misalkan Rencana Zonasi rinci setiap kawasan P3K tertentu di wilayahnya pada UU PWP3K sebelum perubahan diamanatkan dibentuk oleh Pemerintah Daerah, namun ketentuan ini dihapus dalam perubahan dengan UU Cipta Kerja.

Permasalahan lain pada PWP3K adalah hegemoni kebijakan strategis nasional atas perencanaan pemanfaatan ruang dan wilayah. Analog dengan perkembangan regulasi penataan ruang darat, pada rezim UU PWP3K sebagaimana diubah UU Cipta Kerja (Pasal 7 ayat (4) huruf d dan Pasal 17A) berbagai kebijakan strategis, seperti pengembangan infrastruktur atau pengembangan ekonomi lain, dapat mengecualikan rencana zonasi. Perizinan berusaha dapat diberikan walaupun rencana zonasi belum ditetapkan, bahkan perencanaan PWP3K yang sudah

ditetapkan pun dapat ditinjau kembali apabila terdapat perencanaan yang tidak sejalan dengan kebijakan nasional yang bersifat strategis. Hal ini bertentangan dengan esensi dari rencana zonasi dengan mana seharusnya kebijakan atau program menyesuaikan diri, bukan sebaliknya, sehingga lingkungan dapat terlindungi. Apabila pola ini dipertahankan, dan terbukti dinormakan pada UU PWP3K, maka ekosistem dan masyarakat sekitar akan menjadi pihak yang paling merasakan kerugian dari pengabaian ini.

3. Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi

Berdasarkan uraian mengenai kondisi eksisting, sasaran dan arah kebijakan, serta kerangka regulasi eksisting, bagian ini akan mencoba mengusulkan kerangka regulasi ke depan untuk mendukung agenda pembangunan berkelanjutan. Berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan di bidang kewilayahan dan tata ruang, telah terbentuk paling tidak tiga rezim undang-undang yang masing-masing eksistensinya sudah relatif ajeg, dalam hal ini UU Pemerintahan Daerah, UU Hubungan Keuangan Pusat Daerah, UU Penataan Ruang, dan UU PWP3K.

Ajegnya eksistensi empat rezim undang-undang tersebut tidak dengan sendirinya mengindikasikan pengaturan pada ketiga bidang undang-undang tersebut lepas dari permasalahan. Sebaliknya, pada bagian kerangka regulasi terungkap sejumlah permasalahan pada ketiga undang-undang tersebut yang dapat menghambat agenda pembangunan berkelanjutan. Mulai dari persoalan: 1) isi otonomi dan mekanisme pengawasan melalui instrumen NSPK pada UU Pemerintahan Daerah yang cenderung sentralistis, 2) intervensi Pemerintah Pusat pada pengelolaan belanja daerah yang tinggi dan aspek pemeliharaan lingkungan yang masih harus dipantau implementasinya pada UU HKPD, hingga 3) sentralisasi penataan ruang dan wilayah pada UU Penataan Ruang dan UU PWP3K yang berpotensi mengurangi deliberasi kepentingan sosial dan lingkungan yang berelasi dan berkontestasi dengan pemanfaatan ruang untuk kegiatan ekonomi.

Terkait kelompok permasalahan yang pertama, kebutuhan regulasi ada pada dua bentuk: 1) pada level undang-undang, UU Pemerintahan Daerah ke depan beserta pembagian urusan pemerintahan pada UU sektoral harus mendorong desentralisasi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam. Bagaimana pun, setiap kegiatan pembangunan yang memanfaatkan sumber daya alam akan berdampak pada lingkungan masyarakat sekitar, dan lingkungan yang terdampak tentu adalah lingkungan masyarakat terdekat dimana pemerintahan kabupaten/kota bertanggungjawab. Pengelolaan urusan sumber daya alam yang terlalu terpusat oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi menjadikan pengambilan keputusannya dilakukan oleh satuan pemerintahan yang relatif lebih jauh dari titik persoalan. Hal tersebut pun menjauhkan

aktor pengambilan keputusan dari pihak yang terdampak oleh regulasi (masyarakat daerah), sehingga menyulitkan partisipasi publik. Sedangkan dalam pemeliharaan lingkungan hidup, partisipasi publik merupakan mekanisme kontrol yang vital. 2) pada level peraturan pelaksana, Pemerintah Pusat dalam menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria bagi penyelenggaraan pembangunan di daerah harus menghindarkan diri untuk mengatur secara terperinci dan kaku bagaimana penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan. Hal ini dapat mengganggu kemandirian dan menghambat inovasi pembangunan di daerah. Pemerintah Pusat perlu melakukan standardisasi jangkauan pengaturan kepada peraturan pelaksana berisi NSPK yang bisa dibentuk oleh berbagai kementerian. Standar itu kemudian dapat digunakan untuk mengevaluasi regulasi NSPK pada level peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Terkait kelompok permasalahan yang kedua, yaitu UU HKPD yang berpotensi melahirkan intervensi Pemerintah Pusat pada pengelolaan belanja daerah yang terlalu tinggi dan aspek pemeliharaan lingkungan yang masih harus dipantau implementasinya. UU HKPD sendiri baru dibentuk, maka implementasinya perlu dipantau dan dievaluasi setelah beberapa tahun pelaksanaan. Meskipun kajian ini mengungkap beberapa pilihan kebijakan pengaturan yang berpotensi problematik pada UU HKPD, namun urgensinya baru sebatas untuk memantau untuk kemudian mengevaluasi bagaimana UU ini akan diimplementasikan, dengan perhatian khusus pada beberapa pasal yang potensial menjadi persoalan.

Terkait kelompok permasalahan ketiga, yaitu sentralisasi penataan ruang dalam UU Penataan Ruang, keterlibatan DPRD sebagai representasi publik dalam mekanisme penyusunan RDTR adalah sangat vital dan prinsip untuk pembangunan yang lebih menjamin keadilan sosial dan perlindungan lingkungan. Mengingat dalam dokumen RDTR tersebut perencanaan yang lebih konkret atas ruang diatur. Menyerahkan pengaturan mengenai perencanaan dan pemanfaatan ruang semata kepada lembaga administratif (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) bertentangan dengan prinsip-prinsip *democratic environmental lawmaking*. Perubahan ini masih relatif baru, namun kajian ini mengusulkan dengan cukup urgen agar perubahan pada UU Penataan Ruang oleh UU Cipta Kerja, terutama dalam hal penghapusan kewenangan DPRD dalam membahas dan menyetujui bersama dengan Pemerintah Daerah atas RDTR, dibatalkan dengan mengamandemen secara parsial UU Cipta Kerja. Rencana Zonasi rinci zona kawasan P3K dapat menjadi materi muatan yang diintegrasikan pada RDTR analog dengan integrasi RZWP3K kepada RTRW Provinsi.

Selain itu, terkait UU Cipta Kerja, UU Penataan Ruang dan UU PWP3K, diperlukan pendefinisian yang lebih terbatas mengenai kebijakan nasional yang bersifat strategis. Berdasarkan perubahan UU Cipta Kerja pada UU Penataan Ruang (Pasal 26 ayat (6) huruf d) dan UU PWP3K (Pasal 7 ayat (4) huruf d dan Pasal 17A), kebijakan strategis nasional dapat digunakan sebagai dasar peninjauan kembali bahkan mengecualikan perencanaan ruang eksisting di daerah. Padahal fungsi dasar perencanaan ruang adalah agar kebijakan pembangunan menyesuaikan diri, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, dalam hal yang dianggap pengecualian ini (kebijakan strategis nasional), maka harus ada definisi yang ketat sehingga tidak digunakan secara sewenang-wenang dan pada akhirnya membuat fungsi perencanaan ruang tidak produktif.

Selain itu, berkaitan dengan ketentuan peninjauan kembali rencana tata ruang baik pada rezim UU Penataan Ruang maupun UU PWP3K sebagaimana dimaksud di atas, perlu normativisasi ketentuan bahwa perubahan perencanaan ruang bukan dilakukan untuk pemutihan atas penyimpangan pemanfaatan ruang. Sementara secara realitas, legalisasi penyimpangan pemanfaatan ruang melalui amandemen dokumen perencana telah menjadi modus, diperlukan ketentuan yang dapat mengurangi deviasi ini. Pada penjelasan UU Penataan Ruang sebelum amandemen, ada penjelasan bahwa peninjauan kembali bukan dilakukan untuk pemutihan atas penyimpangan pemanfaatan ruang, namun penjelasan ini tidak bersifat norma. Seharusnya penjelasan tersebut diinkorporasi menjadi ketentuan dalam peninjauan kembali. Terdapat beberapa alternatif pendekatan pengaturan yang bisa diadopsi, mulai dari mereplikasi begitu saja larangan pemutihan pada batang tubuh atau membuat formulasi lain misalkan dengan ketentuan perubahan hasil peninjauan kembali tidak berlaku surut bagi penyimpangan pemanfaatan ruang. Dengan demikian, pemanfaatan ruang yang keliru berdasarkan dokumen perencanaan lama tidak boleh mendapatkan persetujuan kesesuaian pemanfaatan berdasarkan dokumen perencanaan baru. Meskipun larangan ‘pemutihan’ ini akan tampak inkonsisten dengan pengaturan Pasal 17A ayat (1) UU PWP3K (perubahan UU CK) yang memperbolehkan kebijakan strategis nasional yang ‘belum terdapat’ dalam perencanaan ruang untuk diberikan kesesuaian pemanfaatan, karena hal ini akan diikuti pada saatnya dengan peninjauan kembali dokumen perencanaan untuk ‘memutihkan’ kebijakan strategis nasional ini.

Selain itu, pada level UU, baik UU Penataan Ruang dan UU PWP3K mendelegasikan banyak mekanisme pembentukan RTRW serta materi perencanaan perairan pesisir pada level PP. Kedua UU tersebut telah mengatur prinsip bahwa pembentukan perencanaan harus melalui partisipasi publik. Namun pengaturan partisipasi publik tersebut masih sangat minim, dan tidak menjamin menghasilkan proses deliberasi yang bermakna, sebaliknya rentan menghasilkan partisipasi

formalitas atau tokenisme. Seharusnya regulasi mengatur secara lebih mendetail mekanisme pelibatan masyarakat, mulai dari pendekatan deliberasi apa yang digunakan, pemilihan aktor yang terlibat, hingga mekanisme pengambilan keputusan yang mendorong dipertimbangkannya proses deliberatif tersebut. Mekanisme ini idealnya ada pada level UU sebagai produk yang dibentuk oleh DPR yang notabene representasi dari masyarakat, sehingga UU Penataan Ruang dan UU PWP3K dapat memuat ini. Meski tidak ideal, opsi pengaturan pada level PP pun dapat dilakukan dalam hal ini pada PP Penyelenggaraan Penataan Ruang (PP No. 21 Tahun 2021). Saat ini, baik pada level UU maupun PP, institusionalisasi proses partisipasi masyarakat dalam perencanaan ruang dan wilayah masih absen. Adapun PP No. 68 Tahun 2010 yang berjudul peran serta masyarakat dalam penataan ruang tidak mengatur secara lebih terperinci bagaimana partisipasi publik, dan partisipasi publik minimal, dilembagakan sehingga menjadi prosedur obligatif yang bermakna bagi proses perencanaan ruang.

D. Bidang Ekologi

1. Arah Pembangunan, Peluang, dan Tantangan

a. Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, Visi Indonesia Emas 2045 sebagai Negara Nusantara ditopang oleh 8 misi agenda pembangunan yang terdiri dari tiga agenda transformasi, meliputi: (1) transformasi sosial, (2) transformasi ekonomi, dan (3) transformasi tata kelola. Ketiga agenda transformasi tersebut ditopang oleh dua agenda **landasan transformasi**, yaitu: (4) supremasi hukum, stabilitas, dan kepemimpinan Indonesia, serta (5) ketahanan sosial budaya dan ekologi. Seluruhnya, diimplementasikan melalui tiga agenda kerangka implementasi transformasi yang meliputi: (6) Pembangunan kewiyahan yang merata dan berkeadilan, (7) sarana dan prasarana berkualitas dan ramah lingkungan, dan (8) kesinambungan pembangunan.

Masalah bidang ekologi di Indonesia diantaranya adalah menurunnya kualitas dan daya tampung lingkungan di darat dan perairan sebagai akibat dari pencemaran air, udara, dan tanah sebagai dampak dari pembangunan yang tidak berkelanjutan. Terbanyak banyak faktor yang berkontribusi terhadap pencemaran, seperti diantaranya adalah pengelolaan sampah dan limbah domestik, termasuk plastik, yang belum terkelola dengan baik. Tanpa perubahan yang signifikan maka kondisi ini akan berujung pada kerusakan lingkungan serta hilangnya keanekaragaman hayati. Selain itu, lanjut pertumbuhan populasi dan industrialisasi yang akan terus berkembang menimbulkan tekanan yang besar terhadap ketersediaan energi, air, hingga pangan.

Terdapat empat arah kebijakan utama di bidang ekologi yaitu (1) lingkungan hidup yang berkualitas; dan (2) ketahanan energi. Dari dua arah kebijakan utama tersebut, RPJMN 2025

menetapkan beberapa prioritas meliputi: (1) peningkatan pengelolaan limbah, termasuk B3, yang menekankan pada perubahan perilaku masyarakat dan pelaku usaha, (2) peningkatan kualitas, air dan udara, (3) pengelolaan lahan secara berkelanjutan; dan (3) penerapan *polluter pays principle*. Seluruhnya ditopang dengan diversifikasi dan konservasi energi untuk meningkatkan keetahanan pasokan energi berkelanjutan yang ramah lingkungan.

Sektor ini dipilih menjadi prioritas utama sebab langsung menangani kebutuhan urgen untuk mengendalikan polusi dan mencegah kerusakan lebih lanjut terhadap lingkungan. Pertumbuhan penduduk serta meningkatnya urbanisasi akan memberikan tekanan tersendiri terhadap lingkungan. Tanpa tindakan yang segera untuk mengurangi polusi dan kerusakan lingkungan, maka terdapat ancaman kerusakan ekosistem hingga pada tahap yang tidak dapat dikembalikan. Terdapat banyak program-program ekonomi hijau dan pangan alternatif yang direncanakan dalam RPJPN yang sangat bergantung pada lestariannya biodiversitas darat dan laut untuk mencapai Visi Indonesia Emas 2045 sebagai Negara Nusantara.

Selain itu, Pertambahan jumlah penduduk, serta target-target pembangunan ambisius yang direncanakan, bertumpu pada pengelolaan energi sebagai tulang punggungnya. Meningginya persaingan geopolitik sebagai akibat dari kelangkaan dan persaingan SDA, termasuk energi menjadi dasar bagi Indonesia untuk mengeksplorasi pendekatan baru dalam memenuhi kebutuhan energinya. Transisi terhadap energi terbarukan dapat mengurangi ketergantungan Indonesia pada sumber energi fosil. Upaya ini juga merupakan langkah paling penting untuk menuju target rendah karbon Indonesia, disamping menjawab tantangan perubahan iklim dan permintaan terhadap tren ekonomi hijau yang rendah karbon.

Indonesia sendiri, dalam Konferensi Tingkat Tinggi G20 tahun lalu, telah bersepakat mengadopsi energy transition mechanism dengan melakukan pensiun dini sejumlah PLTU di Indonesia. Setidaknya ada 15 GW PLTU yang disebut akan dipensiunkan lebih awal, dimulai dari PLTU Cirebon 1 dengan kapasitas 660 MW. Dalam mewujudkan Visi Indonesia Emas 2045 Indonesia perlu meletakkan landasan transformasi yang kuat di bidang ekologi. Dalam hal ini, terdapat beberapa tantangan yang harus diselesaikan yang meliputi pencemaran hingga menuntaskan penggunaan energi baru terbarukan—kedua isu yang saling berkaitan.

United Nations on Environmental Programme (UNEP), dalam laporannya mengenai upaya-upaya menciptakan bumi bebas pencemaran pada tahun 2017 memaparkan empat permasalahan besar pencemaran di dunia, yang meliputi kualitas udara buruk yang menjadi masalah di hampir semua wilayah; pencemaran air yang merupakan penyebab utama kematian anak di bawah usia

lima tahun; penggunaan nutrisi yang berlebih untuk tanah dan air menyebabkan pergeseran ekosistem dan hilangnya keanekaragaman hayati; plastik di lautan terus meningkat.¹⁸²

Mempertimbangkan permasalahan serta target capaian dalam RPJPN 2025-2045, maka sasaran kebijakan paling utama dalam merumuskan kerangka regulasi di bidang ekologi adalah untuk mewujudkan lingkungan hidup yang berkualitas melalui pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sebagai landasan transformasi dalam mencapai Visi Indonesia Emas 2045 sebagai Negara Nusantara, dengan arah kebijakan meliputi: 1) *shifting* paradigma pengelolaan sampah pada tanggung jawab produsen dan pengurangan sumber sampah, 2) peningkatan kualitas tanah, air, dan udara melalui prinsip pencemar membayar, 3) pensiun PLTU dan penggunaan energi baru terbarukan.

b. Tantangan Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup

Dalam penanganan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup, terdapat beberapa isu penting untuk mengukur apakah peraturan perundang-undangan bidang lingkungan di Indonesia sudah cukup untuk mendukung upaya emisi nol yang dibagi ke dalam tiga sektor utama; udara, darat (mencakup hutan dan lahan), dan laut. Untuk menarik kesimpulan akan hal tersebut maka berikut adalah gambaran umum kualitas media lingkungan hidup di Indonesia.

1) Pencemaran Udara

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, pada sektor udara, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) tahun 2017 mengeluarkan laporan bahwa pencemaran udara merupakan risiko lingkungan terbesar dalam masalah kesehatan. Dalam penelitiannya Prüss-Ustün (2016) menemukan bahwa lebih dari 6.5 juta kematian prematur terjadi karena polusi udara.¹⁸³

Sumber utama polusi udara adalah emisi bahan bakar fosil dari pembakaran batubara untuk listrik dan panas, transportasi, tungku industri, tempat pembakaran batu bara, pertanian, pemanasan bahan bakar padat domestik, dan pembakaran bahan limbah yang tidak diatur seperti plastik dan baterai di lubang terbuka dan insinerator. Sumber penting lainnya termasuk kebakaran hutan dan pembakaran lahan gambut, yang keduanya menghasilkan badai kabut, pasir dan debu, serta penggurunan, yang seringkali diakibatkan oleh degradasi lahan, termasuk deforestasi dan pengeringan lahan basah (Youssouf et al. 2014, Morman dan Plumlee 2013).

¹⁸² https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/21800/UNEA_towardspollution_long%20versi%20on_Web.pdf

¹⁸³ Prüss-Ustün, A., Wolf, J., Corvalán, C., Bos, R. and Neira, M. (2016). Preventing Disease through Healthy Environments: A Global Assessment of the Burden of Disease from Environmental Risks. World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204585/1/9789241565196_eng.pdf?ua=1

Indonesia mendapatkan peringkat buruk dalam menangani polusi partikel 2.5 mikron (PM 2.5) pada laporan IQAir terlihat Indonesia merupakan negara dengan peringkat ke-26 terburuk karena pencemaran PM 2.5 yang mencapai 30.4 $\mu\text{gram}/\text{m}^3$.¹⁸⁴ Meskipun angka ini secara nasional telah turun dibandingkan tahun 2021 yang mencapai 34,3 $\mu\text{gram}/\text{m}^3$. Namun keduanya masih enam hingga tujuh kali lipat lebih tinggi dari standar ambien yang ditetapkan WHO (5 $\mu\text{gram}/\text{m}^3$).

2) Kerusakan Hutan dan Lahan

Dalam sektor hutan dan lahan, pencemaran bisa terjadi karena buruknya manajemen pertanian, pengelolaan limbah padat yang tidak tepat, dan berbagai kegiatan industri, militer, dan ekstraktif yang merusak tanah dan hutan.¹⁸⁵ Selain daripada itu, pencemaran dan kerusakan tanah disebabkan pula oleh penebangan hutan (deforestasi), buangan limbah industri, buangan limbah pertanian, buangan limbah cair domestik, buangan limbah padat, konversi lahan mangrove dan lamun, dan reklamasi kawasan pesisir.¹⁸⁶

Pencemaran dari aktivitas daratan ini kemudian menyebabkan degradasi hutan dan lahan (penurunan kualitas tanah).¹⁸⁷ Polutan dengan mudah mendegradasi tanah, tanah dan akuifer di bawahnya dan sulit untuk dihilangkan. Dengan demikian manusia dan satwa liar yang tinggal di dekat bekas lokasi industri dan beberapa lahan reklamasi berada pada risiko potensial untuk terus terpapar polusi jika lokasi tidak didekontaminasi dengan benar.¹⁸⁸

Indonesia, permasalahan pelik terkait upaya dekontaminasi kerusakan lahan misalnya terlihat pada konflik bekas galian lubang tambang. Sepanjang tahun 2014 - 2018, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) mencatat terdapat 143 kematian anak akibat lubang galian tambang yang tidak direhabilitasi.¹⁸⁹ Bekas lubang galian tambang yang tidak didekontaminasi juga menyebabkan kelahiran bayi abnormal. Pada 2019 Kompas menemukan bayi gastroschisis (kelahiran dengan usus di luar perut) di kawasan tambang emas rakyat Mandailing Natal,

¹⁸⁴ WHO, "Ambient Outdoor air pollution", [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health).

¹⁸⁵ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/21800/UNEA_towardspollution_long%20version_Web.pdf, hlm. 17.

¹⁸⁶ *Ibid*, hlm. 154.

¹⁸⁷ Wahyunot dan Ai Dariah, "Degradasi Lahan di Indonesia: Kondisi Eksisting, Karakteristik, dan Penyeragaman Definisi Mendukung Gerakan Menuju Satu Peta", *Jurnal Sumberdaya Lahan*, Vol. 8(2), 2014, hlm. 82.

¹⁸⁸ *Ibid*.

¹⁸⁹ Wahyunot dan Ai Dariah, "Degradasi Lahan di Indonesia: Kondisi Eksisting, Karakteristik, dan Penyeragaman Definisi Mendukung Gerakan Menuju Satu Peta", *Jurnal Sumberdaya Lahan*, Vol. 8(2), 2014, hlm. 82.

Sumatera Utara.¹⁹⁰ Kondisi-kondisi ini harus ditanggapi serius, KLHK mencatat hingga 2019 terdapat seluas 810.292 hektar yang harus dipulihkan segera.¹⁹¹

Namun, kewajiban reklamasi pasca tambang sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Pertambangan Mineral dan Batubara (UU No. 3/2020) tidak diawasi secara optimal sehingga banyak pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) yang mangkir dari kewajiban ini. Berikut ini adalah data pemegang IUP yang belum memenuhi kewajiban reklamasi yang diolah oleh Publish What You Pay dari Kementerian ESDM.¹⁹²

Provinsi	Jumlah IUP yang Belum Memenuhi Kewajiban Reklamasi	Provinsi	Jumlah IUP yang Belum Memenuhi Kewajiban Reklamasi
Aceh	13	Maluku	6
Banten	4	Maluku Utara	103
Bengkulu	9	Nusa Tenggara Barat	16
Di Yogyakarta	1	Nusa Tenggara Timur	85
Gorontalo	14	Papua	17
Jambi	40	Papua Barat	15
Jawa Barat	27	Riau	13
Jawa Tengah	4	Sulawesi Barat	3
Jawa Timur	4	Sulawesi Selatan	29
Kalimantan Barat	75	Sulawesi Tengah	102
Kalimantan Selatan	62	Sulawesi	176
Kalimantan Tengah	118	Tenggara	
Kalimantan Timur	147	Sulawesi Utara	8
Kalimantan Utara	10	Sumatera Barat	40
Bangka Belitung	337	Sumatera Selatan	1
		Bengkulu	

¹⁹⁰ Yohanes Mega Hendarto, “Pusaran Konflik Lubang Bekas Tambang”, <https://www.kompas.id/baca/utama/2020/01/14/pusaran-konflik-lubang-bekas-tambang/>, diakses 20 Mei 2023.

¹⁹¹ Atalya Puspa, “Reklamasi Bekas Galian Tambang Libatkan Berbagai Pihak”, <https://mediaindonesia.com/humaniora/491279/reklamasi-bekas-galian-tambang-libatkan-berbagai-pihak>, diakses 20 Mei 2023.

¹⁹² Andri Prasetyo, dkk., “Kepatuhan Penempatan Dana Jaminan Reklamasi dan Pascatambang di Indonesia”, 2018, <https://pwypindonesia.org/id/kepatuhan-penempatan-dana-jaminan-reklamasi-dan-pascatambang-di-indonesia/>, diakses pada 9 Juni 2023.

Kepulauan Riau	27	Sumatera Utara	6
Lampung	13	Total	1525

Sumber: Kementerian ESDM (diolah)

Selain daripada itu pengawasan reklamasi ini juga sulit dilakukan sebab terbatasnya jumlah inspektur tambang. JATAM (2020) menunjukkan data bahwa jumlah inspektur tambang di Indonesia hanya 800 orang, sedangkan jumlah IUP/IUPK di Indonesia sejumlah 8.500 izin. Ditambah sebaran inspektur tidak diproporsionalkan sesuai jumlah izin di suatu provinsi. Sebagai contoh pada tahun 2020 Kalimantan Timur memiliki 1.400 IUP yang diawasi oleh 17 inspektur tambang.¹⁹³

Dari segi pencemaran tanah bersumber dari pengelolaan sampah, data buangan limbah pada tahun 2022, tingkat keberhasilan penanganan sampah nasional berdasarkan laporan Capaian Kinerja Pengelolaan Sampah, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mencatat bahwa penanganan sampah di tahun 2022 hanya mencapai 49.69% atau sekitar 10,112,063.34, sedangkan terdapat 5,290,769.29-ton sampah yang tidak terkelola. Selain itu, secara nasional di tahun 2021 indeks kinerja pengelolaan sampah secara nasional masih sangat kurang. Dari 416 kabupaten dan 98 kota di Indonesia, hanya delapan Kabupaten/Kota yang berkategori baik dalam pengelolaan sampah.¹⁹⁴

Kemudian, Indonesia mencatatkan jumlah sampah yang dikelola sebesar 14,03 juta ton pada 2022. Angkanya menurun 44,76% dibandingkan tahun 2021 yang sebanyak 25,4 juta ton. Selanjutnya, sampah dalam bentuk bahan berbahaya dan beracun (B3) yang dikelola sebanyak 5,53 juta ton. Jumlahnya menurun 48,98% dibandingkan pada tahun sebelumnya sebesar 10,84 juta ton. Sementara, limbah B3 yang dikelola sebanyak 43,3 juta ton. Angkanya juga lebih rendah 61,31% dibanding tahun sebelumnya yang sebesar 111,91 juta ton.¹⁹⁵

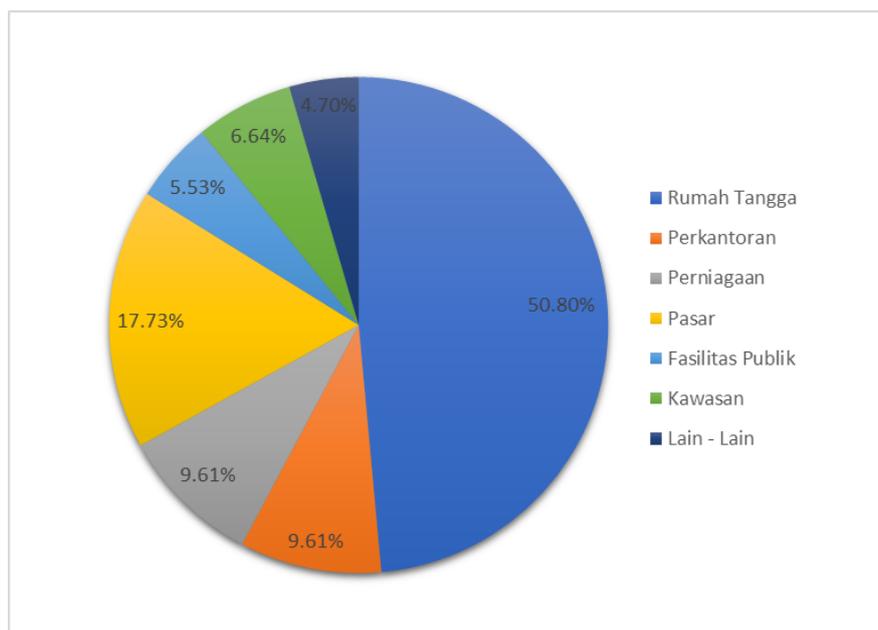
Data menunjukkan bahwa meskipun rumah tangga merupakan penyumbang terbesar sampah di Indonesia berdasarkan data KLHK tahun 2022, namun akses rumah tangga terhadap Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu (TPST) dan Tempat Pengelolaan Sampah Reuse, Reduce, Recycle (TPS 3R) masih belum optimal. Hanya 61% rumah tangga perkotaan yang memiliki akses

¹⁹³ Muh Jamil, dkk., "Kertas Kebijakan Reklamasi Lubang Tambang di Indonesia", <https://www.jatam.org/terus-melegitimasi-lubang-kematian/>, diakses pada 9 Juni 2023.

¹⁹⁴ https://www.menlhk.go.id/site/single_post/4585/refleksi-klhk-2021-capaian-pengelolaan-sampah-limbah-dan-b3

¹⁹⁵ <https://dataindonesia.id/ragam/detail/kinerja-pengelolaan-sampah-indonesia-membaik-pada-2022>

terhadap pengelolaan sampah. Hal ini ditengarai minimnya alokasi daerah untuk pengelolaan sampah.¹⁹⁶



Sumber: Kemeterian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2022.

Hal ini memperlihatkan bahwa penanganan dan pengurangan sumber pencemar masih di bawah target. Sama seperti pada RPJMN 2015 - 2019. Dengan seluruh data dan fakta di atas, perlu upaya sinergis untuk membenahi pencemaran lahan dan tanah di Indonesia serta kerusakan hutan. Pemerintah tidak lagi bisa melakukan pilah-pilih penanganan pencemaran dan kerusakan hutan yang terjadi berdasar pada potensi nilai ekonomi pengelolaan limbah dan pencemar.

3) Pencemaran Laut

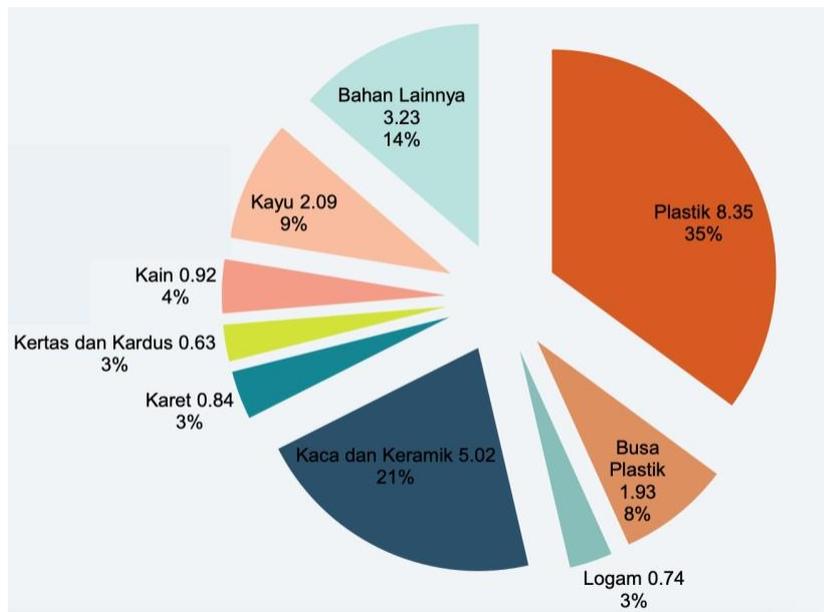
Pencemaran laut tidak dapat dilepaskan dari dua kondisi sebelumnya, utamanya yang terjadi di daratan. Kerusakan dan pencemaran di laut sendiri terjadi karena aktivitas pelayaran (shipping), dumping limbah laut, pertambangan di laut, eksplorasi dan eksploitasi minyak, budidaya hasil laut, dan aktivitas di sektor perikanan.¹⁹⁷ UNCLOs (1982) di dalam Pasal 1 ayat (4) mendefinisikan pencemaran laut sebagai kegiatan manusia yang secara langsung atau tidak langsung menyebabkan masuknya zat atau energi ke laut, termasuk estuari, yang mengakibatkan (atau berpotensi mengakibatkan) kerusakan sumber daya hayati dan kehidupan laut, membahayakan kesehatan manusia, dan mengganggu aktivitas laut seperti penangkapan ikan dan

¹⁹⁶ RPJMN 2020 - 2024, hlm. VI. 6.

¹⁹⁷ *Ibid.*

pemanfaatan laut, dan menyebabkan menurunnya kualitas air laut (terjemahan bebas oleh penulis).¹⁹⁸

Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP No. 22/2021) menggantikan Peraturan Pemerintah 19 tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut. PP 22/2021 ini mengatur pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan kerusakan laut dan menjaga mutu laut. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) pada tahun 2019 melaporkan data komposisi sampah di laut dan memperlihatkan bahwa plastik masih menjadi pencemar lautan dengan angka paling tinggi disusul dengan sampah kaca dan keramik.



Grafik di atas memperlihatkan bahwa sumber sampah di lautan adalah aktivitas darat.¹⁹⁹ Tumpukan sampah di darat yang tidak dikelola dengan baik berakhir di lautan atau sungai hingga sejumlah 20%, mayoritas sampah ini adalah sampah plastik.²⁰⁰ Menurut Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (2018), sebanyak 80% sampah laut Indonesia

¹⁹⁸ UNCLOS, Art. 1 (4) "pollution of the marine environment" means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities;

¹⁹⁹ Sumber: Novy Farhani, https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/publikasi-materi-2/Irsdkp-3/PEMANTAUAN%20SAMPAH%20LAUT_Webinar%20KKP%20Agt2020.pdf

²⁰⁰ Lusita Arumningtyas, "Menagih Peran Para Pihak Tangani Sampah Plastik di Laut", <https://www.mongabay.co.id/2018/12/29/menagih-peran-para-pihak-tangani-sampah-plastik-di-laut/>, diakses pada 28 Mei 2023.

saat ini, berasal dari daratan dan 30% diantaranya dikategorikan sebagai sampah plastik.²⁰¹ Permasalahan sampah laut di Indonesia disebabkan karena tidak adanya Pasal tegas bagi produsen dalam upaya penanganan sampah dalam Perpres No. 83/2018. Misalnya berupa kebijakan disinsentif bagi produsen, pemegang merek, dan pelaku ritel yang tidak melakukan pengelolaan sampah.²⁰²

Berdasar pada data dan fakta di atas media lingkungan hidup yang tercemar, masing-masing memiliki catatan untuk diselesaikan. Berfokus hanya pada satu media lingkungan hidup dan berorientasi pada pendapatan ekonomi akan memperburuk kerusakan lingkungan hidup di Indonesia. Untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan tersebut, saat ini Indonesia masih memiliki gap peraturan antara upaya mendorong penjagaan lingkungan hidup dari pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dengan dan kondisi peraturan eksisting saat ini. Oleh karenanya, studi ini disusun untuk memetakan kerangka regulasi yang masih membutuhkan perbaikan untuk benar-benar menciptakan pembangunan yang berkelanjutan.

Berdasarkan baseline data sampah di laut luaran National Plastic Action Partnership (NPAP), Bank Dunia, dan LIPI, memperlihatkan bahwa pada tahun 2019 analisis aliran sampah menunjukkan bahwa 10% sampah plastik - sekitar 650 ribu ton per tahun - bocor ke badan perairan dengan kebocoran di level nasional didominasi oleh archetype Rural dan Remote. Dengan analisis hidrologi yang memasukkan variasi curah hujan dan kebocoran plastik dari limpasan air hujan, sampah laut Indonesia diperkirakan mencapai antara 680 ribu hingga 860 ribu ton.²⁰³ Pengelolaan sampah yang tidak selesai di darat masih menjadi permasalahan utama sumber kerusakan laut. Sampah akan mengancam kehidupan laut, industri perikanan, dan kesehatan masyarakat.

2. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Persoalan-persoalan di atas merukan eksese dari ketidakberhasilan di berbagai aspek, salah satunya tantangan yang sistemik melilit peraturan perundang-undangan pada sektor lingkungan hidup di Indonesia sehingga menyebabkan belum optimalnya penanganan pencemaran dan kerusakan lingkungan. Hal ini meliputi inekivalensi dan kecenderungan resentralisasi peraturan

²⁰¹ Tim Koordinasi Nasional Penanganan Sampah Laut, "Sampah Laut", <https://sampahlaut.id/sampah-laut/>, diakses pada 28 Mei 2023.

²⁰² Aliansi Zero Waste Indonesia, "Perpres 83/2018: Penanganan Sampah Laut yang Tidak Menyelesaikan Permasalahan Sampah", <https://aliansizerowaste.id/2019/02/17/perpres-83-2018-penanganan-sampah-laut-yang-tidak-menyelesaikan-permasalahan-sampah/>, diakses 25 Mei 2023.

²⁰³ <https://sampahlaut.id/wp-content/uploads/2020/02/Laporan-Tim-Pelaksana-RAN-PSL-Tahun-2019.pdf>

mengenai upaya penanganan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Berangkat dari tantangan-tantangan di atas, teridentifikasi beberapa kerangka regulasi yang dapat dievaluasi adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup jo. Undang-Undang Cipta Kerja
- 2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP PPLH);
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- 5) Peraturan Pemerintah No 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang;
- 7) Perpres Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik.

a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup jo. Undang-Undang Cipta Kerja

Tidak dapat dipungkiri bahwa Undang-Undang Cipta Kerja yang membawa penyederhanaan regulasi untuk mendorong iklim investasi di Indonesia memunculkan berbagai constraint dalam penerapan peraturan terkait lingkungan hidup. Meski begitu, terdapat beberapa persoalan dalam Undang-Undang Cipta Kerja. **Pertama**, sebelum Undang-Undang Cipta Kerja disahkan, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum lingkungan hidup. Kewenangan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan dalam Lampiran huruf K, “sub bidang pembinaan dan pengawasan terhadap izin lingkungan hidup dan pengawasan terhadap izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup”, dengan demikian pemerintah daerah berwenang membina dan mengawasi atas izin yang dikeluarkan pemerintah pusat.

Dalam pengawasan hukum lingkungan di daerah penting pula memperhatikan karakteristik kedaerahan. Sebab permasalahan lingkungan hidup secara alami memiliki karakteristik berbeda dan beragam sehingga jika tidak ditangani berdasarkan kekhasan tersebut rentan menimbulkan kesalahan penanganan.²⁰⁴

Sebelum UU Cipta Kerja, UU No 32/2009 sebagai bentuk pengawasan juga mengatur terkait sanksi administratif sebagai bentuk penegakan hukum lingkungan. Sanksi administratif ini dapat

²⁰⁴ Prahesti Sekar Kurmandhani, “Penegakan Hukum Lingkungan Hidup oleh Pemerintah Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah”, “Dharmasiswa” Jurnal Program Magister Hukum FHUI, Vol. 2, hlm. 1443.

dilihat di sepanjang Pasal 76 sampai Pasal 83 UU No 32/2009. Penting dicatat bahwa sanksi administratif ini dapat ditegakkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tanpa badan peradilan. UU No 32/2009 memiliki prinsip dalam penegakan hukum administrasi yakni: (1) Penegakan Hukum Administrasi sebagai Pencegahan; (2) Pelaksanaan Penegakan Hukum administrasi merupakan kewajiban Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; (3) Pendelegasian Kewenangan dan Penetapan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup; (4) Kewenangan Menteri Lingkungan Hidup untuk menjalankan fungsi oversight dan second line enforcement; dan (5) Berbagai Jenis Sanksi Administratif.²⁰⁵

Permasalahannya kewenangan pengawasan dan penjatuhan sanksi dalam UU No 32/2009 sebagaimana tertuang di dalam Pasal 76 menyatakan bahwa kewenangan bagi Gubernur atau Bupati/Walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan. Hal ini dapat dimaknai bahwa izin lingkungan merupakan objek pengawasan. Namun pasca UU Cipta Kerja jo Perppu Cipta Kerja, objek pengawasan yang berupa izin lingkungan tersebut tidak dikenal. UU Cipta Kerja jo Perppu Cipta Kerja merubah izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 22 angka 1.

Perubahan nomenklatur tersebut memberikan implikasi serius terhadap hukum administrasi terkait lingkungan hidup dan tentunya berpengaruh terhadap pola pengawasan dan perlindungan-pengelolaan lingkungan hidup. Terkhusus bagi izin lingkungan yang keluar sebelum diundangkannya UU Cipta Kerja jo. Perppu Cipta Kerja. Problem norma yang terjadi akibat penghapusan izin lingkungan dalam Undang-undang Cipta Kerja ini, merujuk pada Pasal 184 Ketentuan Peralihan Undang-undang Cipta Kerja hanya mengatur izin berusaha yang sudah terbit namun tidak mengatur bagaimana status izin lingkungan yang sudah terbit. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, pengawasan dan penegakan hukum oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dilakukan terhadap izin lingkungan.

Kedua, sebelumnya di dalam Pasal 71 UU No 32/2009 pemerintah daerah memiliki kewenangan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan dan dapat mendelegasikan kewenangan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis. Kewenangan pengawasan ini kemudian berubah, Pada Pasal 177 UU Cipta Kerja, Pemerintah Pusat adalah satu-satunya pemegang kewenangan pengawasan, pembinaan dan penjatuhan sanksi pada pemegang Perizinan Berusaha.

²⁰⁵ Hendri Subagyo, Anotasi UU 32/2009, hlm. xii, <https://icel.or.id/wp-content/uploads/2022/10/Buku-Anotasi-UU-Nomor-32-Tahun-2009.pdf>.

Pasal 177 ayat (6) kemudian membuka kemungkinan pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan, pembinaan, dan penjatuhan sanksi dengan kata “dapat.”²⁰⁶

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam rezim Cipta Kerja sangat dipersempit ruang geraknya karena hanya dijadikan subjek pasif pelimpahan kewenangan, tidak seperti dalam UU 32/2009 dimana pemerintah daerah memegang kewenangan dan dapat secara aktif melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi. Terlebih PP 22/2021 menyatakan bahwa dalam konteks pengawasan perizinan, Perizinan Berusaha atau Persetujuan Pemerintah menjadi dasar pelaksanaan pengawasan usaha.²⁰⁷

Padahal jelas diketahui bahwa seluruh kewenangan pemberian izin ditarik ke pusat oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah daerah semakin kehilangan peran dalam melakukan pengawasan lingkungan hidup. Hal ini yang kemudian menyebabkan adanya gap dalam proses pengawasan kegiatan usaha yang meresikokan lingkungan hidup.

Artinya, izin lingkungan yang telah ada dan sedang berjalan saat ini sudah tidak bisa dilakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadapnya. Di sisi lain, pengawasan terhadap persetujuan lingkungan sebagai pengganti nomenklatur izin lingkungan tidak diatur pengawasan dan penegakan hukumnya dalam Undang-undang Cipta Kerja.²⁰⁸

Ketiga, dalam hal pengawasan lingkungan hidup juga mengalami kendala. Diantaranya kendala terhadap pengawas lingkungan pasca terbitnya UU Cipta Kerja adalah belum terintegrasinya sistem pengawasan lingkungan dengan sistem Online Single Submission (OSS) yang digunakan untuk penerbitan izin usaha. Padahal UU Nomor 32 tahun 2009 memberikan wewenang yang sangat besar kepada pejabat pengawas lingkungan hidup dalam menjalankan tugasnya.²⁰⁹

Dengan demikian penting untuk segera mengintegrasikan pemerintah daerah dan pengawas lingkungan dengan sistem persetujuan lingkungan—sebagaimana diamanatkan UU Cipta Kerja jo. Perppu Cipta Kerja. Program lain yang penting yakni mengenai pengawas lingkungan hidup. Dengan demikian penting untuk segera mengintegrasikan pemerintah daerah dan pengawas lingkungan dengan sistem persetujuan lingkungan—sebagaimana diamanatkan UU Cipta Kerja jo.

²⁰⁶ Lihat: Pasal 177 ayat (6) UU Cipta Kerja, “Kewenangan Pemerintah Pusat dalam melaksanakan pengawasan dan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan penenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

²⁰⁷ Pasal 64 ayat (2) PP 22/2021.

²⁰⁸ Prahesti, Op. Cit, hlm. 1445.

²⁰⁹ Feri Ardiansyah, “Pembangunan Hijau dan Perizininan: Diplomasi, kesiapan perangkat dan pola standarisasi”, Prosiding Seminar Nasional, Semarang, 2 Desember 2020, hlm. 17.

Perppu Cipta Kerja. Juga penting menambah jumlah pengawas lingkungan hidup di daerah sehingga seimbang dengan jumlah persetujuan lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

PP 22/2021 yang merupakan peraturan turunan dari UU Cipta Kerja juga memuat beberapa permasalahan. **Pertama**, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 sebagai peraturan turunan Undang-Undang Cipta Kerja merubah strict liability yang sebelumnya merupakan bentuk pertanggungjawaban menjadi bentuk pembuktian.²¹⁰

PP Nomor 22 Tahun 2021 Pasal 501 menyatakan bahwa penegakan hukum perdata dapat dilakukan dengan “pembuktian pertanggungjawaban mutlak.” sebagaimana diatur dalam Pasal 501 ayat (1). Selanjutnya pembuktian pertanggungjawaban mutlak harus dimintakan oleh penggugat dan termuat dalam surat gugatan. Selain menggeser strict liability sebagai konsep pertanggungjawaban menjadi pembuktian, Pasal 501 PP Nomor 22 Tahun 2021 juga memberikan landasan kepada tergugat (pencemar) untuk melepaskan diri dari pertanggungjawaban berdasarkan strict liability, jika tergugat beralasan bahwa:

- 1) tergugat tidak menggunakan B3, menghasilkan Limbah B3, atau menimbulkan ancaman yang serius;
- 2) pencemaran/kerusakan bukan disebabkan oleh usaha/kegiatannya tetapi disebabkan oleh pihak lain atau keadaan kahar (force majeure);
- 3) pencemaran/kerusakan terjadi karena adanya bencana alam atau peperangan;
- 4) pencemaran/kerusakan terjadi karena adanya keadaan memaksa di luar kemampuan manusia; atau
- 5) pencemaran/kerusakan terjadi akibat perbuatan pihak lain.

Apabila dilihat dari perumusannya, maka ketentuan mengenai strict liability dalam PP Nomor 22 Tahun 2021 Pasal 501 sebenarnya mengadopsi uraian mengenai strict liability di dalam SK Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. Dimana hal ini kemudian menciptakan berbagai

²¹⁰ Andri G. Wibisana, hlm. 520

kesalahkapan lain dimana strict liability dianggap sebagai pembuktian terbaik dan dianggap sebagai pembuktian.²¹¹

Berikut ini adalah tabel perkembangan pengaturan strict liability dalam tiga rezim hukum yakni UU No 32/2009, UU No 11/2021 jo Perppu No 2/2023, dan PP No 22/2021. Dimana di dalam PP No. 22/2021 terdapat ketidaksinkronan antara bunyi pasal yang mengharuskan penggugat menuliskan bukti pertanggungjawaban mutlak yang dimasukkan di dalam surat gugatan.

Rumusan <i>strict liability</i> dalam tiga peraturan perundang-undangan		
UU No 32/2009	UU No 11/2021 jo Perppu No 2/2023	PP No 22/2021
<p>Pasal 88</p> <p><i>“Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan”.</i></p>	<p>Pasal 22</p> <p>Ketentuan Pasal 88 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 88</p> <p><i>“Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi dari usaha dan/atau kegiatannya.”</i></p>	<p>Pasal 501</p> <p>(1) Penegakan hukum perdata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 500 ayat (4) huruf b dapat dilakukan dengan pembuktian pertanggungjawaban mutlak.</p> <p>(2) Pembuktian dengan prinsip pertanggungjawaban mutlak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dimintakan oleh penggugat dan termuat dalam surat gugatan.</p>

²¹¹ Ibid, hlm. 516 - 517.

Penjelasan Pasal:	Penjelasan Pasal:	Penjelasan Pasal:
<p>“Maksud dari bertanggung jawab mutlak merupakan unsur kesalahan yang tidak perlu dibuktikan oleh penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi.”</p>	<p>“Yang dimaksud dengan bertanggung jawab mutlak (strict liability) adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi.”</p>	<p>(1) “Yang dimaksud dengan "pertanggungjawaban mutlak" atau strict liability adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi.”</p>

Kesalahpahaman *strict liability* ini berpengaruh besar pada penerapan prinsip pencemar membayar.²¹² Meletakkan permintaan penggunaan strict liability dalam surat gugatan berarti menggeser strict liability menjadi persoalan pembuktian dan bukan lagi mengenai konsep kesalahan dan secara konseptual hal ini tidaklah tepat. Strict liability adalah sebuah dasar pertanggungjawaban, dan bukan sebuah aturan mengenai pembuktian.²¹³ Dikhawatirkan hal ini akan membebaskan penggugat ketika mengajukan gugatan di pengadilan karena harus mendeskripsikan pilihan pembuktian strict liability dan perlahan mendorong beban pembuktian ada pada penggugat.

Strict liability merupakan bentuk pertanggungjawaban perdata yang tidak memerlukan pembuktian unsur kesalahan (fault), sebagai unsur utama dalam pertanggungjawaban perdata perbuatan melawan hukum. Dengan demikian pembuktian penggugat menjadi ringan karena tidak dibebani kewajiban pembuktian adanya unsur kesalahan. Namun penggugat tetap harus membuktikan bahwa kerugian yang dialami penggugat diakibatkan perbuatan para tergugat. Hal ini diistilahkan sebagai pembuktian kausalitas atau hubungan sebab akibat.²¹⁴

Hal ini akan semakin mempersulit penerapan prinsip polluter pays, bergesernya strict liability dari pertanggungjawaban menjadi pembuktian merupakan kesalahan konseptual. Terlebih PP 22/2021 memberikan jalan bagi pencemar untuk membangun argumentasi pelepasan

²¹² Morita Christallago, et. al, “PELAKSANAAN POLLUTER PAYS PRINCIPLE PADA PERUSAHAAN PERTAMBANGAN DALAM PEMULIHAN PENCEMARAN LAUT”, Law Review Volume XX, No. 2 – November 2020, hlm. 207.

²¹³ Andri G. Wibisana, hlm. 518

²¹⁴ Buku Anotasi UU 32/2009, hlm. x, <https://icel.or.id/wp-content/uploads/2022/10/Buku-Anotasi-UU- Nomor-32-Tahun-2009.pdf>.

pertanggungjawaban. Kedua hal ini semakin memperberat penggugat untuk menggunakan prinsip pencemar membayar dalam kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.

Kedua, Tantangan rezim perlindungan lingkungan hidup saat ini juga terkait pada pembatasan hak masyarakat atas lingkungan hidup. Pembatasan hak atas lingkungan hidup saat ini merupakan tantangan yang serius karena mencakup pembatasan pada aspek substansi (hak atas hidup yang sehat, bersih, dan berkelanjutan serta mendapatkan keadilan lingkungan antar dan intra generasi) dan aspek prosedural (berkaitan dengan hak atas informasi mengenai lingkungan hidup, hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, dan akses untuk mendapatkan keadilan).²¹⁵ Padahal banyak kasus penegakan hukum lingkungan hidup di Indonesia datang dari pengaduan masyarakat yang terinformasi atas kerusakan lingkungan.²¹⁶

Kondisi ini dapat dilihat pada perubahan Pasal 26 ayat (3) UU 32/2009 di dalam Pasal 35 PP No 22/2021 dimana peraturan ini merubah yang kedudukan organisasi lingkungan hidup (yang tidak berdampak langsung) dengan hanya memberikan saran, pendapat, dan tanggapan atas rencana usaha dan/atau kegiatan ketika Tim Uji Kelayakan melakukan sosialisasi dan hanya diberikan waktu sepuluh hari. Tidak hanya itu, saran, pendapat, dan tanggapan tersebut juga akan dipilih lagi oleh Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup apakah relevan atau tidak. Selain waktu sepuluh hari sangat singkat untuk memberikan tanggapan, hingga saat ini tidak ada parameter apa saja relevansi dan tidak relevan sehingga Tim Uji Kelayakan dapat menerima atau menolak saran, pendapat, dan tanggapan.

Padahal sebelum UU Cipta Kerja, dalam Pasal 30 UU No 32/2009 organisasi masyarakat sipil yang berfokus pada lingkungan hidup dapat menjadi stakeholder dalam Komisi Penilai Amdal, dan yang paling penting dapat memberikan vote apakah suatu Amdal layak atau tidak. Kondisi ini semakin mempersulit pengawasan dan penegakan hukum bagi pemerintah, karena masyarakat sebagai pemegang informasi memiliki hubungan yang saling menguntungkan dengan pemerintah dalam hal membantu mengawasi usaha dan/atau kegiatan yang dilakukan di media lingkungan hidup yang telah atau berpotensi merusak lingkungan hidup.

²¹⁵ Ashabul Kahfi, "Jaminan Konstitusional Terhadap Hak Atas Lingkungan Hidup di Indonesia," *Jurnal Al-Daulah*, Vol. 2, No. 2, Desember 2013, hlm. 149.

²¹⁶ Misalnya dalam putusan Mandalawangi (2017), selanjutnya lihat: <https://i-lead.icel.or.id/portal-putusan-icel/dedi-dkk-v-perhutani-dkk-putusan-mandalawangi?u=>

c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Pada tahun 2022 KLHK meluncurkan hasil pemantauan IKLH Indonesia dan menyatakan bahwa kinerja KLHK untuk kualitas lingkungan hidup di Indonesia meningkat.²¹⁷ Hal ini dilandasi oleh target yang ditetapkan oleh RPJMN periode 2020 - 2024 yang menargetkan capaian sebesar 69,22%, sedangkan hingga tahun 2022 capaian IKLH mencapai 72,42%. Dengan capaian per-indeks sementara, yakni: Indeks Kualitas Air sebesar 53,88%, Indeks Kualitas Udara sebesar 88,06%, Indeks Kualitas Lahan sebesar 60,72%, Indeks Kualitas Laut sebesar 84,41%.

Apabila merujuk pada standard internasional, maka pencapaian tersebut masih belum cukup untuk mengatasi kerusakan lingkungan hidup. Environmental Performance Index 2022 (Indonesia mengadopsi indeks ini untuk menghitung IKLH) menunjukkan bahwa dari skor 0 - 100 (dengan 100 adalah angka tertinggi), Indonesia mendapat skor 28,2 dari 100, sehingga Indonesia mendapatkan peringkat ke-164 dari 180 negara.²¹⁸ Dengan skor pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup mendapatkan peringkat 29.50 dari 100. Sedangkan untuk kebijakan iklim, EPI mencatat Indonesia mendapatkan poin 23.20 dari 100 dan mendudukkan Indonesia pada urutan ke-162 dari 180 negara.²¹⁹ Ini berarti, keberhasilan Indonesia terkait IKLH belum cukup untuk mendukung komitmen global dalam penanganan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Secara nasional di tahun 2021 indeks kinerja pengelolaan sampah secara nasional masih sangat kurang. Dari 416 kabupaten dan 98 kota di Indonesia, hanya delapan Kabupaten/Kota yang berkategori baik dalam pengelolaan sampah.²²⁰ Hal ini disebabkan karena adanya celah hukum dimana pengelolaan sampah di daerah masuk sebagai urusan konkuren wajib, namun bukan merupakan pelayanan dasar daerah.²²¹ Meskipun pada tahun 2021 Menteri Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 26 /PMK. 07 /2021 tentang Dukungan Pendanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Bagi Pengelolaan Sampah di Daerah (PMK 26/2021), namun tetap penting membangun keberdayaan daerah dalam mengelola sampah melalui anggarannya. Hal ini disebabkan pengelolaan sampah belum masuk menjadi pelayanan

²¹⁷ [https://ppkl.menlhk.go.id/website/index.php?q=1114&s=870f1bf229da5eb26e5e5a7c1d69d9451fa7906a#:~:text=Indeks%20Kualitas%20Lingkungan%20Hidup%20\(IKLH\)%20merupakan%20indikator%20kinerja%20pengelolaan%20lingkungan,perlindungan%20dan%20pengelolaan%20lingkungan%20hidup.](https://ppkl.menlhk.go.id/website/index.php?q=1114&s=870f1bf229da5eb26e5e5a7c1d69d9451fa7906a#:~:text=Indeks%20Kualitas%20Lingkungan%20Hidup%20(IKLH)%20merupakan%20indikator%20kinerja%20pengelolaan%20lingkungan,perlindungan%20dan%20pengelolaan%20lingkungan%20hidup.)

²¹⁸ <https://epi.yale.edu/epi-results/2022/country/idn>

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ https://www.menlhk.go.id/site/single_post/4585/refleksi-klhk-2021-capaian-pengelolaan-sampah-limbah-dan-b3

²²¹ https://www.menlhk.go.id/site/single_post/4585/refleksi-klhk-2021-capaian-pengelolaan-sampah-limbah-dan-b3

dasar daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 24/2014).

d. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2018 tentang Penanganan Sampah Laut

Menurut Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (2018), sebanyak 80% sampah laut Indonesia saat ini, berasal dari daratan dan 30% diantaranya dikategorikan sebagai sampah plastik.²²² Permasalahan sampah laut di Indonesia disebabkan karena tidak adanya Pasal tegas bagi produsen dalam upaya penanganan sampah dalam Perpres No. 83/2018. Misalnya berupa kebijakan disinsentif bagi produsen, pemegang merek, dan pelaku ritel yang tidak melakukan pengelolaan sampah.²²³

Berdasar pada baseline tersebut, dan fakta bahwa tidak adanya kebijakan disintensif maka perlu ditekankan kembali pada pengurangan dari sumber sampah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UU 18/2008). Pasal 1 UU 18/2008 telah menentukan bahwa pengelolaan sampah merupakan kegiatan pengurangan dan penanganan sampah. Namun jika menengok Perpres 83/2018 dapat dilihat bahwa tidak ada upaya dalam Rencana Aksi untuk melaksanakan pengurangan sampah. Seluruhnya berbicara mengenai penanganan sampah. Rencana Aksi Nasional Penanganan Sampah mencakup empat strategi yang terdiri dari:

1. Gerakan nasional peningkatan kesadaran para pemangku kepentingan;
2. Pengelolaan sampah yang bersumber dari darat;
3. Penanggulangan sampah di pesisir dan laut;
4. Mekanisme pendanaan, penguatan kelembagaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Namun keempat rencana aksi tersebut masih berfokus pada pendekatan penanganan sampah (di hilir). Hal ini misalnya dapat dilihat pada rencana aksi melaksanakan pelatihan pemilahan sampah, terbangunnya sarana pengelolaan sampah, produksi plastik yang mudah terurai, membangun proyek Pembangkit Listrik Tenaga Sampah (PLTSA), pemanfaatan aspal plastik, dan sebagainya.

Padahal studi memperlihatkan membangun PLTSA sebesar 10 mega watt dan membakar 1.000 ton sampah perhari tidak akan menyelesaikan permasalahan lingkungan dan kesehatan karena

²²² Tim Koordinasi Nasional Penanganan Sampah Laut, "Sampah Laut", <https://sampahlaut.id/sampah-laut/> , diakses pada 28 Mei 2023.

²²³ Aliansi Zero Waste Indonesia, "Perpres 83/2018: Penanganan Sampah Laut yang Tidak Menyelesaikan Permasalahan Sampah", <https://aliansizerowaste.id/2019/02/17/perpres-83-2018-penanganan-sampah-laut-yang-tidak-menyelesaikan-permasalahan-sampah/> , diakses 25 Mei 2023.

senyawa dioksin yang keluar dari bakaran sampah. Menurut penghitungan Zero Waste Europe, setiap satu ton sampah yang dibakar akan menghasilkan 1,7 ton CO₂. Dengan jumlah sampah harian DKI Jakarta yang mencapai 7.702 ton, jika diasumsikan semua sampah tersebut dibakar, dalam sehari PLTSa dapat menghasilkan 13.093 ton CO₂ atau 4.779.091 ton CO₂ per tahun.²²⁴

Meski sudah cukup baik, strategi dalam Rencana Aksi belum menyoar pada aspek pengurangan sumber sampah yang optimal, misalnya melarang penggunaan sampah plastik sekali pakai dan penetapan kebijakan disinsentif bagi perusahaan yang masih menggunakan plastik sekali pakai. Dengan demikian, upaya mendasar yang harus dilakukan adalah pengurangan sampah oleh produsen. Hal ini telah diakui oleh Pemerintah Indonesia pada ringkasan eksekutif “Rencana Aksi Indonesia untuk Sampah di Laut 2017 - 2025” dengan memetakan bahwa dalam rencana aksi penting untuk melibatkan produsen secara lebih aktif dalam mereduksi penggunaan dan produksi plastik sekali pakai.²²⁵

e. Peraturan Pemerintah No 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup jo. PP No. 22/2021

Selain daripada itu, yang paling penting untuk dikejar realisasinya adalah pengoperasionalan *polluters pays principles* dalam penanganan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dan sistem pendanaan restorasi lingkungan hidup. Dimana pengaturan terkait hal ini dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah No 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup (PP No. 46/2017) jo. PP No. 22/2021. PP ini memperlihatkan tantangan dalam program pendanaan pemulihan lingkungan hidup yang penting untuk ditelaah.

Pertama, PP No 46/2017 mengatur mengenai dana jaminan pemulihan lingkungan hidup, dana penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan, dan dana amanah/bantuan konservasi.²²⁶ Lebih lanjut mengenai pendanaan beberapa diubah melalui PP No. 22/2021 telah mengatur mengenai dana penjamin untuk pemulihan lingkungan hidup dalam Pasal 471 s/d Pasal 479. Definisi dana penjaminan diperuntukkan untuk penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, dan/atau pemulihan fungsi lingkungan akibat pencemaran dan/atau kerusakan yang timbul akibat suatu usaha dan/atau kegiatan. Penggunaan dana ini dapat dilakukan pada seluruh tahapan kegiatan dimulai dari pra-konstruksi hingga pasca operasi.

²²⁴ <https://zerowasteurope.eu/2020/03/understanding-the-carbon-impacts-of-waste-to-energy/>

²²⁵ KKP, “Executive Summary, Indonesia’s Plan of Action on Marine Plastic Debris 2017 - 2025”, https://maritim.go.id/konten/unggah/2018/03/NAP_Marine_Plastic_Debris_Indonesia_Summary.pdf

²²⁶ Lihat Pasal 20 ayat (1) PP 46/2017

Terdapat permasalahan dalam dana jaminan lingkungan hidup dan dana penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan sebagai instrumen lingkungan hidup di Indonesia. Secara elaboratif, di Indonesia permasalahan dana jaminan pemulihan lingkungan hidup masih menemukan beberapa hambatan. Hal ini dikarenakan tidak dikenalnya kewajiban asuransi lingkungan hidup. Dalam PP 46/2017 asuransi lingkungan hidup merupakan bagian dari Dana Jaminan Pemulihan Lingkungan Hidup. Menyatukan asuransi lingkungan hidup dengan dana jaminan merupakan kesalahkaprahan konsep di dalam PP 46/2017, dan hal menyebabkan berbagai permasalahan lain. Dana jaminan lingkungan hidup secara konseptual adalah deposit refund yakni merupakan jaminan untuk melakukan kewajiban. Sementara asuransi lingkungan hidup adalah jaminan keuangan (*environmental liability*), yakni merupakan jaminan keuangan untuk memastikan aset calon pencemar tidak akan lebih kecil (nilainya) dibandingkan jumlah utang. Asuransi sebagai jaminan keuangan dapat memberikan perlindungan terhadap korban potensial akibat kerusakan lingkungan jika aset pencemar lebih kecil dari jumlah utang.²²⁷

Akibatnya kesalahan konseptual ini menyebabkan kondisi dimana ketika suatu perusahaan pencemar dibebani tanggung jawab memulihkan lingkungan, terdapat kemungkinan bahwa seluruh asetnya tidak mampu membayar kerusakan yang diciptakan. Akibatnya korban pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan bisa jadi mendapatkan kompensasi yang tidak sesuai (*under- compensation*) dan terjadinya eksternalisasi yakni tidak dapat diperbaikinya kondisi kerusakan lingkungan.²²⁸ Terlebih *strict liability* mengenal ganti rugi yang dibatasi hingga jumlah tertentu yang merupakan batas maksimum denda.²²⁹ Kondisi ini semakin memberatkan manakala pencemaran dan kerusakan yang disebabkan kegiatan dan/atau usaha membutuhkan pemulihan lebih besar dari jumlah *financial cap* (batas pengenaan denda) yang ditetapkan oleh pidana materiil.

Kedua, Pasal 22 ayat (1) PP No 46/2017 hanya menentukan dasar perhitungan yang mencakup tingkat risiko lingkungan hidup dan perkiraan pembiayaan darurat lingkungan hidup. Namun hal paling mendasar yakni berupa hal teknis dan penggunaan asuransi lingkungan hidup tidak diatur lebih jauh dalam peraturan turunan UU 32/2009. Sedangkan penting untuk mengatur jenis asuransi, pihak yang harus membayar premi, bagaimana penentuan premi, pihak yang akan

²²⁷ Michael G. Faure dan Roy A. Partain, *Environmental Law and Economics Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, hlm. 253.

²²⁸ Michael G. Faure dan D. Grimenaud dalam Andri Gunawan Wibisana, "Analisa Law and Economics atas Kompensasi dan Asuransi Lingkungan di Indonesia: Sebuah Kritik Atas Kompensasi Tanpa Sistem," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* No. 4, Oktober-Desember 2009, hlm. 536.

²²⁹ Lihat Pasal 98 UU No 32/2009 jo UU Cipta Kerja jo. Perppu Cipta Kerja

menerima perlindungan asuransi, dan dengan cara apa kompensasi akan dibayarkan kepada korban.²³⁰

Ketiga, terdapat pula isu terkait dana penanggulangan dan/atau pencemaran lingkungan hidup tertuang di dalam UU PPLH. Dimana UU PPLH menggabungkan antara dana penanggulangan dan dana pemulihan sebagai dana penanggulangan. Permasalahannya dana penanggulangan bersumber dari APBN/APBD.²³¹ Dalam PP 46/2017 dana penanggulangan diperuntukkan untuk penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan yang pelakunya tidak diketahui dan untuk pemulihan lingkungan akibat pencemaran dan/atau kerusakan yang pelakunya tidak diketahui.²³² Hal ini dapat diartikan bahwa APBN/APBD dipergunakan untuk menanggulangi dan memulihkan pencemaran atau kerusakan yang sumber dan pelakunya tidak diketahui. Permasalahannya, hal ini bertentangan dengan konsep polluter pays principles. Mengapa demikian? OECD mendefinisikan polluter pays principles sebagai:

“The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called “Polluter- Pays Principle”. This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment.”

Lebih lanjut Michael Faure dan Tom Hartlief menekankan bahwa kerugian yang diciptakan usaha tidak harus selalu pencemaran yang dilakukan secara langsung. Kerusakan dan/atau pencemaran yang timbul dapat diakibatkan oleh usaha secara tidak langsung.²³³ Argumentasi tidak teridentifikasinya pencemar dan sumber pencemar dapat menciptakan sebuah kondisi

²³⁰ Kania Jennifer Wiryadi, dkk., “Sistem Pendanaan Pemulihan Lingkungan Hidup: Teori, Peraturan dan Praktik”, *Padjajaran Law Review*, Vol. 8 (2), 2020.

²³¹ Pasal 26 ayat (1) PP 46/2017: Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyiapkan Dana Penanggulangan Pencemaran dan/atau Kerusakan dan Pemulihan Lingkungan Hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) huruf b untuk: a. memastikan tersedianya dana untuk penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dan pemulihan fungsi lingkungan hidup; b. menjamin terpulihkannya kembali fungsi lingkungan hidup; dan c. menjamin pelestarian fungsi atmosfer.

²³² Pasal 26 ayat (2) PP 46/2017

²³³ Kania Jennifer Wiryadi, dkk, *ibid.*

dimana negara melalui APBN/APBD melakukan penanggulangan dan pemulihan pencemaran yang seharusnya menjadi tanggung jawab pencemar. Hal ini pernah terjadi Amerika Serikat dengan skema dana Superfund-nya.²³⁴

Dengan demikian salah satu solusi yang bisa diterapkan adalah tax earmarking. Hal ini tertuang Pasal 90 ayat (1) UU No 32/2009, yang berbunyi:

*“Instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan **tindakan tertentu** terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.”*

Di dalam penjelasannya, “tindakan tertentu” dimaknai sebagai “...**tindakan pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan** serta pemulihan fungsi lingkungan hidup guna menjamin tidak akan terjadi atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.”

Lebih lanjut, Pasal 43 UU No. 32/2009 yang mengatur tentang instrumen lingkungan hidup menjelaskan bahwa “yang dimaksud dengan “**pajak lingkungan hidup**” adalah **pungutan** oleh Pemerintah dan pemerintah daerah terhadap setiap orang yang memanfaatkan sumber daya alam, seperti pajak.” Selanjutnya PP 46/2017 mengatur mengenai penerapan pajak lingkungan hidup di dalam Pasal 38 dan Pasal 39. Namun permasalahannya penerapan earmarking lingkungan hidup di Indonesia masih belum efektif.²³⁵ Hal ini dikarenakan di dalam APBN dan APBD tidak ada secara khusus pajak yang telah ditandai bersumber dari perusahaan dan dipergunakan untuk pemulihan lingkungan hidup.²³⁶

f. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang jo. Permen ESDM Nomor 26 Tahun 2018

Kerusakan lahan akibat pertambangan mengharuskan dilakukannya dekontaminasi lahan tambang. Namun upaya reklamasi ini seringkali diabaikan karena peraturan perundang-undangan yang belum secara tegas memberikan sanksi dan melakukan pengawasan.

²³⁴ Michael G. Faure dan Tom Hartlief, “Compensation Funds versus Liability and Insurance for Remedying Environmental Damage,” *Reciel* Vol 5 Issue 4, 1996, hlm. 323.

²³⁵ <https://news.detik.com/kolom/d-5531823/earmarking-dalam-ruu-keuangan-pusat-daerah>

²³⁶ Adryan Adisaputra Tando, “Aktualisasi Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup di Indonesia: Mencegah Penyimpangan Prinsip Pencemar Membayar dan Earmarking”, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 5, No. 2, 2019, hlm. 180.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 mengenai Mineral dan Batubara (UU No. 3/2020) sebenarnya telah memberikan kewajiban bagi setiap pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan pemegang Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Hal ini merupakan bagian penerapan kaidah teknik pertambangan yang baik.²³⁷

Adapun jika dibedah, kewajiban pemegang IPU dan IUPK mengenai reklamasi antara lain:

- a. menyusun dan menyerahkan rencana reklamasi;²³⁸
- b. Melaksanakan reklamasi dengan memenuhi keseimbangan antara lahan yang akan dibuka dan yang sudah direklamasi;
- c. Menyerahkan lahan yang telah direklamasi kepada pihak yang berhak melalui Menteri;²³⁹
- d. Menempatkan dana jaminan reklamasi;²⁴⁰
- e. Reklamasi bekas tambang harus dilaksanakan dengan keberhasilan 100%.²⁴¹

Ketentuan pidana bagi pemegang IUP dan IUPK yang tidak melaksanakan reklamasi dan penempatan dana jaminan reklamasi dipidana dengan pidana penjara 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah). Dana dapat dikenakan pidana tambahan berupa dana pelaksanaan kewajiban reklamasi.²⁴²

Adapun 30 Peraturan Pemerintah 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi Pasca Tambang (PP No. 78/2010) menentukan bahwa jaminan reklamasi terdiri atas jaminan reklamasi tahap eksplorasi dan jaminan reklamasi tahap operasi produksi. Jaminan reklamasi tahap eksplorasi berbentuk deposito berjangka. Sedangkan Jaminan reklamasi tahap produksi dapat berbentuk rekening bersama pada bank pemerintah; deposito berjangka pada bank pemerintah; bank garansi pada bank pemerintah atau bank swasta nasional; atau cadangan akuntansi.

Sekalipun demikian celah regulasi berada pada ketiadaan timeline penyetoran dana jaminan reklamasi dan konsekuensi hukum jika perusahaan tidak menaruh dana jaminan reklamasi sesuai penetapan menteri. Hal ini terlihat dalam ketentuan mengenai reklamasi dan kegiatan pascatambang dalam Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 26 Tahun 2018. Jika pencabutan izin dan pidana dijatuhkan pasca pertambangan selesai, maka kerusakan sudah terlanjur terjadi. Pada prinsip kehati-hatian, penting untuk meminimalisir kerusakan lingkungan akibat eksploitasi sumber daya alam sedini mungkin.

²³⁷ Pasal 96 huruf a UU No. 3/2020

²³⁸ Pasal 99 ayat (1) UU No. 3/2020

²³⁹ Pasal 99 ayat (4) UU No. 3/2020

²⁴⁰ Pasal 100 ayat (1) UU No. 3/2020

²⁴¹ Pasal 123A UU No. 3/2020

²⁴² Pasal 161B UU No. 3/2020

g. Peraturan Presiden No. 112/2022 tentang Percepatan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik

Penting untuk menyadari bahwa sumber terlampauinya baku mutu udara ambien adalah pembakaran Pembangkit Listrik Tenaga Uap batubara (PLTU),²⁴³ dengan demikian untuk memperbaiki kualitas udara di Indonesia, langkah paling strategis yang bisa dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan percepatan pensiun diri PLTU dan tidak melanjutkan rencana pembangunan PLTU baru sebagaimana tertuang di dalam Rencana Umum Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) 2021 – 2030.²⁴⁴

Peraturan Presiden No. 112/2022 tentang Percepatan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik (Perpres No. 112/2022) memiliki ambisi baik untuk meningkatkan pencapaian target bauran terbarukan dalam bauran energi nasional. namun Perpres itu masih memperbolehkan pembangunan 13 gigawatt PLTU yang ada dalam RUPTL 2021-2030. Alasannya, Perjanjian Jual Beli Listrik (PJBL) sudah terlanjur diberikan dan konstruksi sedang berlangsung.²⁴⁵

Selain itu, Perpres 112/2022 juga memperbolehkan PLTU batubara captive untuk tetap dibangun. Diperkirakan, sebanyak 15 GW PLTU batu bara akan dibangun untuk menunjang berbagai proses industri mineral dan logam di berbagai kawasan di Indonesia. Hal ini bertentangan dengan tujuan Indonesia mencapai nol emisi bersih tahun 2060 atau lebih cepat, serta komitmen Indonesia pada Perjanjian Paris.²⁴⁶

3. Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi

Uraian di atas menunjukkan beberapa permasalahan regulasi di Indonesia paling tidak diakibatkan oleh kurang tepatnya serta ketidakjelasan politik hukum peraturan perundangan. Ketidaktepatan tersebut ditunjukkan dengan tendensi penarikan kewenangan pengawasan lingkungan hidup yang secara hakikat bersifat lokal, ke pemerintah pusat, pergeseran paradigma *strict liability* dan dana jaminan lingkungan yang tidak konsisten dengan prinsip pencemar

²⁴³ IQAir, “World Air Quality Report: Region & City PM2.5 Ranking”, 2021, <https://www.iqair.com/world-most-polluted-cities/world-air-quality-report-2021-en.pdf>.

²⁴⁴ Kementerian Energi dan Sumber daya Mineral, “Rencana Pengembangan Pembangkit Nasional Beri Porsi EBT Lebih Besar”, <https://ebtke.esdm.go.id/post/2023/02/01/3414/rencana.pengembangan.pembangkit.nasional.beri.porsi.ebt.lebih.besar>.

²⁴⁵ Tata Mustasya, dkk., “Masyarakat Sipil Menyambut Skema Pendanaan JETP bagi Transisi Energi Berkeadilan dengan Seruan Keras untuk Segera Hentikan PLTU Batu Bara”, <https://bersihkanindonesia.org/wp-content/uploads/2022/11/Siaran-Pers-Respon-BersihkanIndonesia-atas-Peluncuran-Skema-JETP-untuk-Mengakselerasi-Transisi-Energi.pdf>

²⁴⁶ *Ibid.*

membayar, tidak diakomodirnya partisipasi masyarakat dalam analisis risiko lingkungan, paradigma penanganan sampah yang masih berorientasi pada penanganan ketimbang pengurangan, paradigma penanganan yang masih membebankan tanggung jawab pada masyarakat ketimbang konsumen. Berdasarkan uraian uraian di atas, diusulkan kerangka regulasi untuk mendukung agenda pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.

Pertama, memberikan peran yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan izin lingkungan di daerah. Merevisi pasal 177 ayat (6) UU PPLH yang diubah dengan UU Cipta Kerja untuk merubah konstruksi pendelegasian kewenangan pengawasan lingkungan yang semula “dapat” didelegasikan kepada Pemerintah Daerah, agar diberikan kewenangan secara pasti. **Kedua**, menggeser pengelolaan sampah menjadi pelayanan dasar.

Ketiga, memperbaiki rumusan Pasal 501 PP 22/2021 yang menitikberatkan *strict liability* sebagai konsep pembuktian ketimbang pertanggung jawaban dan merevisi Pasal 35 PP 22/2021 dengan memperkuat kedudukan organisasi lingkungan dalam analisis risiko. **Keempat**, mengatur disinsentif yang tegas untuk mendorong penguatan peran produsen, pemegang merek, dan pelaku ritel dalam melakukan pengelolaan sampah dalam Perpres 83/2018. Kemudian menggeser paradigma rencana aksi dalam Perpres 83/2018 ke arah upaya-upaya pengurangan sampah.

Kelima, memperkuat pengaturan asuransi lingkungan hidup Pasal 26 PP 46/2017. Selain itu memisahkan dana penanggulangan lingkungan hidup yang bersumber dari APBN/APND dari dana pemulihan lingkungan hidup untuk digunakan dalam pemulihan pencemaran dengan kerusakan yang pelakunya tidak diketahui demi memperkuat penerapan prinsip pencemar membayar dan menghindari penggunaan dana publik untuk membayar kerusakan lingkungan oleh pelaku usaha. **Keenam**, memperkuat pencegahan kerusakan lingkungan dengan memperjelas *timeline* penyetoran dana jaminan reklamasi dan konsekuensi hukum apabila tidak dilaksanakan dalam PP 78/2010 jo, Permen ESDM No. 26/2018.

Ketujuh, mempersiunkan opsi PLTU dalam Perpres 112/2022. Perpres 112/2022 yang seharusnya menjadi basis untuk percepatan penghentian operasi PLTU batubara dan mempercepat pembangunan energi terbarukan, sayangnya masih banyak memiliki celah. Regulasi ini masih membuka peluang untuk pengembangan PLTU baru, khususnya PLTU untuk kebijakan strategis nasional. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan komitmen transisi energi. Seharusnya, regulasi ini tidak lagi memperbolehkan pembangunan PLTU baru termasuk PLTU di pipeline. Regulasi ini juga masih gagal dalam menjawab isu inklusivitas dalam pengembangan energi terbarukan. Belum ada klausul yang menjawab terkait permasalahan sentralisasi dalam pengembangan energi terbarukan.

Selain ketujuh kebutuhan revisi tersebut diperlukan kerangka-kerangka regulasi dalam mengisi kekosongan hukum seperti:

1. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 6 Tahun 2021 tentang Tata Cara Dan Persyaratan Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun

Besarnya kemungkinan pencemaran limbah dari PLTU kepada ekosistem pesisir dan laut belum diatur secara rinci mengenai baku mutu air limbah untuk kegiatan pembuangan air limbah dari PLTU batubara ke laut. Meskipun di dalam Permen LHK No. 6/2021 telah mengatur pembuangan air limbah ke laut, masih terdapat potensi dampak buruk lain karena Permen tersebut belum mengatur parameter suhu limbah bahang yang ketat. Padahal buangan limbah bahang dapat meningkatkan suhu air laut dan akan menurunkan kualitas ekosistem laut dan mengganggu kehidupan biota laut. Ditambah saat ini terdapat peningkatan suhu rata-rata air laut di Indonesia setinggi 29,5 derajat celcius pada bulan Mei 2023.⁷⁷ Jika parameter suhu baku mutu air laut berdasarkan Kepmen Lingkungan Hidup No. 52/2004 maksimum 2 derajat celcius dari suhu alami, maka maksimal baku suhu limbah bahang adalah 31,5 derajat celcius. Namun pengaturan mengenai suhu limbah bahang belum diatur dalam Permen LHK No. 6/2021.

2. RUU Energi Baru dan Terbarukan

Penting untuk menyadari bahwa sumber terlampauinya baku mutu udara ambien adalah pembakaran Pembangkit Listrik Tenaga Uap batubara (PLTU), dengan demikian untuk memperbaiki kualitas udara di Indonesia, langkah paling strategis yang bisa dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan percepatan pensiun diri PLTU dan tidak melanjutkan rencana pembangunan PLTU baru sebagaimana tertuang di dalam Rencana Umum Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) 2021 - 2030.²² Selain daripada itu penting pula untuk berfokus pada pengembangan energi baru dan terbarukan (EBT).²⁴⁷

Untuk memperbaiki kualitas udara di Indonesia, pemerintah diminta mempercepat pensiun dini pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) batubara dan pembatalan pembangunan PLTU baru. Apalagi, Just Energy Transition Partnership (JETP) menargetkan bauran energi terbarukan sebesar 34 persen pada 2030 dan sektor kelistrikan mencapai net zero emission di 2050. Penyusunan RUU EBT harusnya dapat menjadi salah satu regulasi yang mempercepat pengembangan EBT. Sayangnya RUU ini masih mengizinkan gasifikasi batubara dan batubara tercairkan. RUU ini perlu menekankan pada pengembangan energi terbarukan.

²⁴⁷ AEER, "Transisi Energi di Indonesia dari Segi Pendanaan dan Lingkungan", <https://aeer.info/category/ulasan/>.

F. Bidang Infrastruktur Maritim

1. Arah Pembangunan, Peluang, dan Tantangan

a. Industri Pelayaran

Indonesia adalah negara yang memiliki kondisi geografis istimewa, yaitu memiliki belasan ribu pulau. Indonesia melaporkan pada sesi sidang UNGEGN tahun 2023 bahwa pulau-pulau yang telah diidentifikasi dan tercantum dalam Gasetir Nasional tahun 2021 adalah sebanyak 17.000 pulau. Selanjutnya, dalam laporan tersebut, Indonesia menyatakan bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 100.1.1-6117 Tahun 2022 Tentang Pemberian dan Pemutakhiran Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, dan Pulau, jumlah pulau yang ada di wilayah Indonesia adalah sejumlah 17.001 pulau.²⁴⁸

Dengan kondisi geografis tersebut, maka pelayaran memainkan peran penting bagi Indonesia, yaitu sebagai jembatan nyata yang menghubungkan satu pulau dengan pulau lainnya. Terlebih lagi, dengan didasari oleh doktrin Wawasan Nusantara, maka pelayaran menjadi perekat ribuan pulau tersebut menjadi satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada bidang ekonomi, pelayaran memainkan peran penting dalam rantai distribusi. Sarana transportasi laut menjadi solusi yang paling murah bagi pengangkutan barang dan penumpang antar pulau, mengangkut produk dari pusat produksi ke seluruh wilayah Indonesia, serta mengangkut bahan mentah menuju pusat produksi yang berada di lokasi berlainan. Hal tersebut menyebabkan kebutuhan ruang kapal untuk mengangkut barang dan penumpang di Indonesia menjadi sangat tinggi.

Terkait dengan industri pelayaran, terdapat dua isu yang hendak dibahas, pertama yakni terkait dengan Maritime Cabotage, sedangkan yang kedua yakni terkait hipotik kapal laut sebagai objek jaminan untuk memperoleh pembiayaan.

b. Isu *Maritime Cabotage*

Maritime Cabotage adalah bentuk proteksi yang diberlakukan oleh suatu Negara terhadap pelayaran di wilayah perairan dalam negerinya. Proteksi ini bertujuan untuk melindungi industri pelayaran domestik dari kompetisi asing, sehingga memungkinkan industri pelayaran dalam negeri berkembang secara maksimal. Dengan adanya kebijakan ini, Negara berupaya untuk menciptakan keuntungan ekonomi dan kesempatan kerja bagi warga negaranya.

²⁴⁸ UNGEGN, Country Report of the Republic of Indonesia, 2023 Session, 11–5 Mei 2023, New York, GEGN.2/2023/42/CRP.42, https://unstats.un.org/unsd/ungegn/sessions/3rd_session_2023/documents/GEGN.2_2023_42_CRP42.pdf. diakses pada 7 Juni 2023.

Amerika Serikat adalah salah satu contoh Negara yang menerapkan asas cabotage dalam pelayaran dalam negerinya. Kebijakan cabotage ini telah membuka lapangan pekerjaan bagi warga negaranya dan memberikan kontribusi ekonomi yang signifikan. Diperkirakan bahwa penerapan asas cabotage di Amerika Serikat telah menyumbangkan lebih dari USD 100 miliar per tahun ke dalam pendapatan Negara.²⁴⁹

Semenjak dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2005 yang memerintahkan Menteri dan pejabat terkait untuk menerapkan asas cabotage secara konsekuen dan merumuskan kebijakan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan agar dapat memajukan industri pelayaran nasional, industri pelayaran di Indonesia berkembang secara cepat. Salah satu bukti dari keberhasilan tersebut adalah dengan semakin meningkatnya jumlah kapal-kapal berbendera Indonesia yang dimiliki oleh perusahaan pelayaran nasional, menurunnya jumlah charter asing dan kapal asing yang beroperasi pada pelayaran domestik melalui keagenan. Berikut ini adalah tabel jumlah armada angkutan laut menurut kepemilikan dari tahun 2005, yaitu tahun diterbitkannya Inpres No. 5/2005 hingga tahun 2008 ketika diundangkan UU Pelayaran 2008 yang menunjukkan hal tersebut.

No.	Uraian	Satuan	2005	2006	2007	2008
1	Nasional	Unit (Total)	6.012	6.428	7.154	8.165
		Unit	528	862	1.055	1.137
		DWT	1.313.240	2.923.875	3.701.184	4.530.275
		Unit	4.252	4.423	4.805	5.612
		GRT	2.438.959	2.440.893	2.804.803	3.421.240
		Unit	1.232	1.143	1.294	1.416
2	Charter Asing	HP	1.182.711	1.134.166	1.241.847	1.435.528
		Unit (Total)	1.955	1.448	1.154	977
		Unit	125	106	90	77
		DWT	2.765.025	2.073.769	1.555.327	1.166.495
		Unit	885	841	799	759
		GRT	1.956.218	1.467.164	1.100.372	1.467.164
3	Keagenan Asing	Unit	945	501	265	141
		HP	1.167.334	875.501	656.625	875.501
		Unit (Total)	6.520	6.594	6.540	6.616
		Unit	6.498	5.563	6.511	6.576
		DWT	186.728.332	132.577.116	192.330.182	136.554.429
		Unit	22	31	29	40
Jumlah/Total		GRT	18.455	25.837	23.992	33.588
		Unit	14.487	14.470	14.848	15.758
		DWT	191.806.597	137.574.760	197.586.693	142.251.199
		GRT	4.413.632	3.933.894	3.929.168	4.921.992
		HP	2.350.045	2.009.667	1.898.472	2.311.029

Sumber: Kementerian Perhubungan, Statistik Perhubungan 2009, Buku I, h. 42.

²⁴⁹ Hector I Santos Santos, "Cabotage Laws: A Colonial Anachronism", *Revista de Derecho Puertorriqueno*, Vol. 36, 1997, h. 451.

Selain jumlah armada kapal berbendera Indonesia yang meningkat Inpres No. 5/2005 juga berdampak pada meningkatnya jumlah perusahaan pelayaran nasional. Jumlah keseluruhan perusahaan pelayaran nasional yang terdiri dari perusahaan pelayaran dalam negeri, pelayaran rakyat dan non pelayaran meningkat dari hanya 2.071 perusahaan pelayaran di tahun 2005 menjadi 2.570 perusahaan pelayaran di tahun 2008.

Indikasi kesuksesan Inpres No. 5/2005 untuk memberdayakan industri pelayaran di Indonesia melalui implementasi Maritime Cabotage secara ketat juga ditunjukkan oleh produksi angkutan laut yang meningkat dari kurun 2005 hingga 2008 seperti terlihat pada tabel berikut.

No.	Uraian		Satuan	2005	2006	2007	2008
1	Perusahaan Nasional	Angkutan Dalam Negeri	Ton	114,459,924	135,335,338	148,740,629	192,763,874
		Angkutan Luar Negeri (Ekspor/Impor)		24,599,718.00	29,363,757	31,381,870	38,196,693
	Jumlah			139,056,642.00	164,699,095	180,122,499	230,960,567
2	Perusahaan Asing	Angkutan Dalam Negeri	Ton	91,879,206.00	85,444,321	79,214,358	50,126,180
		Angkutan Luar Negeri (Ekspor/Impor)		468,370,236.00	485,789,846	500,514,225	498,273,709
	Jumlah			560,249,442.00	571,234,167	579,728,583	548,399,889

Sumber: Kementerian Perhubungan, Statistik Perhubungan 2009, Buku I, h. 42.

Selain itu, keberhasilan *Maritime Cabotage* dalam industri pelayaran juga terlihat dalam data kepemilikan kapal oleh warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. Data menunjukkan bahwa peningkatan dalam jumlah kapal yang berbendera Indonesia dari tahun ke tahun, yaitu sejumlah 1.886 kapal pada tahun 2018 hingga mencapai 2.283 kapal pada tahun 2022. Jumlah kapal asing yang dimiliki oleh warga negara atau Perusahaan Indonesia juga cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini terlihat dari jumlah kapal asing yang hanya sebanyak 62 kapal pada tahun 2018 menjadi 121 kapal di akhir tahun 2022.

Tahun	Jumlah Kapal			Dead-weight tonnage (thousands of tons)		
	Bendera Indonesia	Bendera Asing	Jumlah	Bendera Indonesia	Bendera Asing	Total
2018	1.886	62	1.948	19.414	885	20.299
2019	2.063	82	2.145	20.768	1.527	22.295
2020	2.132	76	2.208	22.301	1.604	23.905
2021	2.232	89	2.321	24.139	2.705	26.844
2022	2.283	121	2.411	24.764	4.050	29.066

Sumber: UNCTAD Review of Maritime Transport 2018 – 2022

Peningkatan jumlah kapal berbendera Indonesia menunjukkan bahwa terdapat kebutuhan kepemilikan kapal berbendera Indonesia oleh warga negara atau perusahaan Indonesia. Hal paling logis yang menjadi latar belakang kebutuhan ini adalah kebutuhan pemenuhan ruang kapal berbendera Indonesia untuk melayani rute cabotage Indonesia yang hanya boleh dilakukan oleh kapal berbendera Indonesia yang syarat pendaftarannya adalah kepemilikan oleh warga negara atau perusahaan Indonesia.

Sementara itu jumlah kepemilikan kapal berbendera asing yang juga turut meningkat pada tabel tersebut dapat diinterpretasikan sebagai konsekuensi logis atas berkembangnya industri pelayaran Indonesia, tidak hanya pada pelayaran dalam negeri namun juga pelayaran luar negeri yang dapat menggunakan kapal berbendera asing. Peningkatan jumlah kapal dan kapasitas angkut dari armada yang dimiliki oleh warga negara atau Perusahaan Indonesia tersebut telah berhasil menempatkan Indonesia dalam ranking 20 besar kepemilikan armada dunia berdasarkan United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Tidak hanya itu, maritime cabotage telah berhasil mengantarkan Indonesia masuk dalam lima besar negara penyedia pelaut terbesar di dunia sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut:

Peringkat	Kategori		
	All Seafarers	Officers	Ratings
1.	Philippines	Philippines	Philippines
2.	Russian Federation	Russian Federation	Russian Federation
3.	Indonesia	China	Indonesia
4.	China	India	China
5.	India	Indonesia	India

Sumber: UNCTAD Review of Maritime Transport 2021

Kebutuhan pengawakan kapal yang berdasarkan maritime cabotage Indonesia haruslah dilakukan oleh awak kapal berkebangsaan Indonesia dibarengi dengan ketersediaan sumber daya manusia telah mampu mendorong Indonesia menduduki lima besar penyedia seafarers terbesar dunia. Keberhasilan Indonesia mengembangkan industri pelayarannya tidak lain karena penerapan maritime cabotage yang efektif melalui regulasi nasional yang memadai. Hanya saja maritime cabotage yang menyimpan potensi sebagai tulang punggung peningkatan perekonomian

negara melalui industri pelayaran belum secara maksimal dimanfaatkan. Oleh karenanya kajian ini menyajikan model kerangka regulasi yang seharusnya diterapkan untuk memaksimalkan dampak positif penerapan maritime cabotage bagi perekonomian Indonesia.

Maritime cabotage yang telah menunjukkan keberhasilannya dalam meningkatkan industri pelayaran nasional haruslah terus diterapkan di Indonesia. Namun, maritime cabotage bukanlah suatu asas yang dapat diterapkan secara terpisah tanpa dukungan faktor lainnya. Berikut ini adalah dua faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan penerapan maritime cabotage di Indonesia.

a. Dukungan sektor finansial

Memiliki kapal sebagai armada dagang bukanlah hal yang murah. Oleh karena itu, dibutuhkan dukungan dari sektor finansial untuk dapat memberikan pembiayaan bagi kepemilikan kapal. Dari sisi regulasi keperdataan, perlu semakin diperjelas keberadaan kapal sebagai sebuah jaminan pembiayaan.

b. Dukungan sektor pendidikan Maritime cabotage

Indonesia yang mempersyaratkan pengawakan kapal-kapal berbendera Indonesia yang melayari rute cabotage haruslah berkebangsaan Indonesia tidak mungkin akan berhasil tanpa tersedianya para awak kapal yang memiliki pengetahuan dan keterampilan tinggi. Untuk itu, dibutuhkan lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan yang berkualitas tinggi untuk mendidik para calon awak kapal Indonesia.

Kedua faktor tersebut harus terus difasilitasi untuk tetap mendukung keberhasilan penerapan maritime cabotage di Indonesia. Adapun upaya yang dapat dilakukan pemerintah adalah menyediakan regulasi dan kebijakan di bidang finansial dan pendidikan dengan mempertimbangkan kaitannya dengan maritime cabotage.

c. Isu Pendanaan terhadap Infrastruktur Pelayaran

Kapal merupakan sebuah aset yang sangat penting untuk menunjang ekonomi kemaritiman, sebab dengan kapal berbagai kegiatan ekonomi dapat dilakukan di laut, seperti sarana pengantaran barang baik kegiatan ekspor/impur maupun pengiriman barang domestic, serta pengambilan ikan. Salah satu contoh kasus yang dapat membuktikan kurangnya ketersediaan kapal di Indonesia yakni dalam hal pengiriman batu bara.

Ketersediaan kapal dalam konteks nasional Indonesia merupakan faktor kritis dalam menjaga kelancaran ekspor batu bara. Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor

82 Tahun 2017 yang telah diubah menjadi Permendag Nomor 80 Tahun 2018, dimulai dari tanggal 1 Mei 2020, terdapat kewajiban bagi pelaku ekspor batu bara untuk menggunakan kapal berbendera Indonesia. Namun, data yang diperoleh dari Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia (APBI) menunjukkan bahwa kapasitas pengapalan nasional jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan ini. Dalam tahun 2019, total pengapalan batu bara mencapai 7.645 unit, namun hanya 1% atau 182 unit yang menggunakan kapal nasional menurut Indonesian National Shipowners Association (INSA).²⁵⁰

Lebih spesifik, jumlah kapal jenis Panamax, yang sering digunakan dalam pengapalan skala besar, hanya mencapai 18 unit. Angka ini berada jauh di bawah kebutuhan nyata yang mencapai ratusan unit. Keterbatasan ini mewakili tantangan signifikan dalam pemenuhan regulasi terkait ekspor batu bara menggunakan kapal nasional dan menimbulkan risiko yang nyata terhadap kelangsungan ekspor batu bara dari Indonesia.²⁵¹

Selain itu, dilaporkan oleh Ekonom senior Faisal Basri, terjadi penurunan signifikan dalam kapasitas angkutan laut selama dekade terakhir. Pada tahun 2010, kapasitas angkutan laut mencapai 8,96% dari total transportasi di semua moda di Indonesia, sementara pada tahun 2020, angka ini menyusut menjadi 6,94%. Meskipun ada kenaikan kapasitas angkutan laut dari 6,94% pada tahun 2020 menjadi 7,08% pada periode Januari hingga Juni 2021, tren jangka panjang menunjukkan penurunan yang konsisten.²⁵²

Kurangnya angka kapal ini juga disoroti oleh Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia (BI) Destry Damayanti. Dia menyinggung bagaimana sektor transportasi berkontribusi besar pada defisit neraca dagang Indonesia, dikarenakan banyaknya penggunaan kapal asing untuk pengiriman barang yang diakibatkan sedikitnya kapal yang berbendera Indonesia. Menurutnya, biaya pengiriman barang domestik lebih mahal dibandingkan ekspor, misalnya dari Jakarta ke China, menjadikan transportasi laut sebagai pekerjaan rumah besar yang harus ditingkatkan oleh pemerintah.²⁵³

Data-data yang disediakan tersebut menunjukkan bahwa urgensi untuk penyediaan pendanaan bagi kapal menjadi semakin mendesak. Salah satu cara untuk menyediakan pendanaan adalah

²⁵⁰ CNBC Indonesia, Ekspor Wajib Pakai Kapal Nasional, Tapi Kapalnya Tak Cukup, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200221131214-4-139563/ekspor-wajib-pakai-kapal-nasional-tapi-kapalnya-tak-cukup>. 21 Februari 2020

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Detik Finance, Jumlah Kapal Laut di RI Makin Dikit, Kirim Barang Bikin Kantong Jebol! <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5758211/jumlah-kapal-laut-di-ri-makin-dikit-kirim-barang-bikin-kantong-jebol>. 6 Oktober 2021

²⁵³ Ibid.

melalui mekanisme hipotik kapal. Hipotik kapal adalah instrumen hukum yang memungkinkan kapal digunakan sebagai jaminan untuk memperoleh pembiayaan. Melalui mekanisme ini, pemilik kapal dapat mengakses dana yang diperlukan untuk pembelian, perbaikan, atau perluasan armada kapal.

Dengan menggunakan hipotik kapal sebagai mekanisme pendanaan, pemerintah dan sektor swasta dapat berkolaborasi untuk meningkatkan jumlah dan kapasitas kapal berbendera Indonesia. Hal ini tidak hanya akan memungkinkan pemenuhan regulasi terkait ekspor batu bara tetapi juga mengurangi ketergantungan pada kapal asing, meningkatkan kedaulatan ekonomi, dan mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

d. Nominee Investor dalam Praktik Perkapalan Indonesia

Pengaturan Nominee Investor dalam Praktik Kepemilikan Kapal di Indonesia telah menjadi isu penting. Dalam konteks Indonesia, industri perkapalan memiliki peran strategis dalam perekonomian nasional, menyumbang bagian besar dari transportasi barang dan jasa lintas pulau dan internasional. Namun, di tengah potensi yang begitu besar, praktik kepemilikan kapal di Indonesia masih menghadapi sejumlah kendala, terutama terkait dengan masalah investasi dan pemilikan. Salah satu tantangan utama adalah masalah Nominee Investor, yaitu praktik di mana investor asing memiliki kepemilikan atas kapal di Indonesia melalui pihak ketiga lokal (nominee) yang bertindak sebagai pemegang kapal.

Pada forum grup diskusi yang diadakan oleh Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas tanggal 12 Juli, Chandra Motik menyampaikan pendapatnya terkait hal tersebut. Motik menekankan bahwa praktik ini dapat merugikan kepentingan nasional Indonesia. Motik menekankan bahwa pengaturan yang lebih jelas dan tegas mengenai Nominee Investor diperlukan untuk melindungi kepentingan pihak-pihak lokal, serta untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam industri perkapalan. Tanpa regulasi yang memadai, Nominee Investor dapat mengeksploitasi celah hukum yang ada, menyebabkan ketidakpastian hukum, dan potensial kerugian finansial bagi negara. Selain itu, Motik juga menunjukkan bahwa praktik *Nominee Investor* dapat mengancam kedaulatan hukum Indonesia, dengan mengizinkan pengendalian asing tidak sah atas aset strategis negara. Oleh karena itu, ia mendesak pemerintah untuk segera menyusun dan mengimplementasikan regulasi yang jelas, transparan, dan bertanggung jawab dalam pengaturan *Nominee Investor*.

2. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan

a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran

Rute Maritime Cabotage Indonesia pada kegiatan angkutan laut dalam negeri yang berlaku saat ini adalah antarpulau atau antarpelabuhan di wilayah perairan Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU Pelayaran) yang menyatakan bahwa “kapal asing dilarang mengangkut penumpang dan/atau barang antarpulau atau antar pelabuhan di wilayah perairan Indonesia”.

Ketentuan ini harus diubah sebab terdapat kekosongan hukum dalam rute tersebut. Adapun kekosongan hukum yakni rute dari satu pulau ke satu pelabuhan atau dari satu pelabuhan ke satu pulau dengan jelas tidak dilingkupi oleh rute cabotage sebagaimana terdapat pada Pasal 8 Ayat (2) UU Pelayaran tersebut. Padahal banyak pulau-pulau yang tidak memiliki pelabuhan. Selain itu, rute dari satu pulau/pelabuhan ke suatu lokasi di lepas pantai atau dari satu lokasi di lepas pantai ke satu pelabuhan/pulau. Padahal pada kenyataannya kapal-kapal feeder akan mengangkut barang dari pelabuhan/pulau ke kapal lain yang lebih besar yang berada di lepas pantai. Belum lagi pengangkutan produksi hasil bumi berupa mineral, minyak, dan gas dari lokasi-lokasi lepas pantai ke pelabuhan/pulau.

Maka dari itu, Maritime Cabotage Indonesia di masa depan harus diformulasikan untuk dapat menjangkau kekosongan hukum tersebut. Menyebutkan lokasi geografis atau fasilitas seperti pulau dan pelabuhan harus diganti dengan penyebutan “titik” sebagai poin embarkasi dan disembarkasi. Amerika Serikat sebagai salah satu negara yang menerapkan Maritime Cabotage dengan tingkat keketatan yang tinggi menggunakan “point” untuk menjangkau segala kemungkinan lokasi geografis maupun non-geografis yang dapat digunakan sebagai titik embarkasi dan disembarkasi.

Selain itu, evaluasi lainnya yang perlu diperhatikan terkait UU Pelayaran yakni ketiadaan pengaturan mengenai waivers. Maritime Cabotage membutuhkan komitmen pemerintah untuk menerapkannya secara konsekuen serta dukungan sektor-sektor terkait. Faktor komitmen pemerintah ini menjadi sangat penting sebab Maritime Cabotage dalam prakteknya bisa dikecualikan, diberikan keringanan atau waivers.

Dalam terminologi hukum, dikenal kata "exception" dan "exemptions" yang pada prakteknya kedua kata tersebut digunakan saling menggantikan satu sama lain. Namun dalam konteks Maritime Cabotage, "exception" dan "exemptions" adalah dua terminologi yang berbeda. Untuk

mengilustrasikan perbedaan tersebut, maka Seafarers' Rights International (SRI) menerangkan sebagai berikut.

"Where there are exceptions from cabotage reservations or restrictions, no application is, in general, required to obtain authorization for a foreign ship to take advantage of an exception. ... But an exemption generally requires an application to be made for a waiver of reservations or restrictions on foreign ships."

Dengan demikian, sebuah "exception" tidak memerlukan suatu tahap pengajuan permohonan dari pihak kapal asing kepada negara pantai agar dapat menikmati "exception" tersebut. Sedangkan suatu "exemption" membutuhkan tahap pemberian otorisasi dari negara pantai agar kapal asing tersebut dapat menikmati "exemption" tersebut.

SRI mengidentifikasi ada berbagai macam bentuk waiver atas Maritime Cabotage yang diterapkan oleh suatu negara. Waiver tersebut bertujuan untuk menambah fleksibilitas atau mengurangi tingkat keketatan Maritime Cabotage. Ada beberapa prinsip dalam pemberian waiver terhadap Maritime Cabotage. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Tidak ada waiver bila kebutuhan untuk pelaksanaan Maritime Cabotage telah tercukupi. Ketika kapal kebangsaan nasional telah mencukupi jumlahnya untuk melayani kebutuhan cabotage, maka waiver tidak akan diberikan.
- b. Bersifat non-transferrable. Waivers tersebut diberikan kepada satu kapal asing dan tidak dapat ditransfer ke kapal asing lainnya walaupun dalam satu kepemilikan.
- c. Waivers yang diberikan dapat dicabut.
- d. Bersifat temporer, baik untuk jangka waktu tertentu maupun untuk pelayaran atau voyage tertentu.
- e. Di beberapa negara, waivers diberikan atas dasar imbal balik. Salah satu contoh negara yang memberikan waiver terhadap ketentuan Maritime Cabotage-nya atas dasar imbal balik adalah Ivory Coast. Reservasi kebangsaan kapal yang diterapkan oleh Ivory Coast akan dibebaskan kepada kapal asing yang negaranya membebaskan persyaratan kebangsaan kapal bagi kapal Ivory Coast.
- f. Waivers diberikan hanya pada saat persyaratan-persyaratan tertentu terpenuhi.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa tingkat keketatan Maritime Cabotage sangat bergantung pada komitmen pemerintah untuk menjaga keketatan tersebut. UU Pelayaran 2008 adalah sebuah undang-undang yang sama sekali tidak memiliki perkecualian atau ketentuan yang meringankan bagi unsur-unsur asing yang didiskriminasi melalui penerapan Maritime Cabotage.

Ketiadaan waivers pada Maritime Cabotage Indonesia membuktikan komitmen pemerintah untuk menerapkan asas ini secara konsekuen pada pelayaran di Indonesia. Namun ketiadaan waivers tersebut juga menyisakan problema tersendiri sebab tidak tersedia escape clause yang dapat digunakan pada saat terjadi suatu kondisi luar biasa, seperti misalnya musnahnya sebagian besar armada kapal dagang berkebangsaan Indonesia akibat suatu bencana alam. Jika hal itu terjadi maka mungkin akan terjadi kondisi kekurangan ruang kapal untuk mengangkut komoditas perdagangan pada rute-rute cabotage Indonesia.

b. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (Hipotik Kapal)

Pengaturan paling dasar mengenai Hipotik Kapal terdapat dalam Pasal 314 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) yang berbunyi “atas kapal-kapal yang dibukukan dalam register kapal, kapal-kapal dalam pembukuan dan andil-andil dalam kapal-kapal dan kapal-kapal pembuatan seperti itu dapat diletakkan hipotik”. Namun demikian, pelaksanaan hipotik atas kapal laut sendiri memiliki tantangan tersendiri, sebab kapal laut yang dapat digolongkan sebagai benda bergerak dan juga benda tidak bergerak, sedangkan ketentuan mengenai hipotek kapal masih tersebar dalam berbagai peraturan baik dalam KUHD dan juga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Objek untuk hipotek diatur dalam Pasal 1164 KUHPerdata yang menentukan yang dapat dibebankan hipotek ialah: benda-benda yang tak bergerak yang dapat dipindahtangankan, hak pakai hasil atas benda-benda tersebut, hak numpang karang dan HGU dan hak usaha, bunga tanah baik yang harus dibayar dengan uang maupun dengan hasil tanah, bunga sepersepuluh dan pasar-pasar yang ditentukan oleh pemerintah. Objek hipotek yang terdapat diluar Pasal 1164 KUHPerdata dan yang dapat dibebani hipotek ialah; bagian yang tak dapat dibagi-bagi dalam benda tidak bergerak yang merupakan hak milik bersama bebas; kapal-kapal yang didaftarkan menurut Pasal 314 KUHD, hak konsensi pertambangan dan hak konsensi yang dappat dijadikan juga jaminan hipotek.

Definisi hipotek kapal terdapat juga dalam ketentuan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dalam Pasal 1 angka 12 yang di dalam ketentuan tersebut mendefinisikan hipotek kapal yaitu hak agunan kebendaan atas kapal yang terdaftar untuk menjamin pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor lain.

Ketentuan mengenai hipotek kapal juga diatur dalam buku III KUHD untuk kapal yang beratnya di atas 20 m³ yang terdapat dalam Pasal 314 ayat (3) KUHD. Dasar hukum hipotek diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku II (tentang benda) dan terdapat

dalam Pasal 1162-1232 yang terdiri atas bagian satu hingga enam. Menurut ketentuan dalam Pasal 314 ayat (3) dan (4) KUHD, kapal laut yang terdaftar dengan ukuran 20 m³ berikut dengan segala alat kelengkapannya dapat dijadikan sebagai suatu jaminan hipotek. Secara khusus dalam Pasal 60 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2008 tentang pelayaran juga mengatur bahwa kapal yang telah didaftarkan dalam Daftar Kapal Indonesia dapat dijadikan jaminan utang dengan pembebanan hipotek atas kapal.

Pemilik kapal juga harus mengetahui terlebih dahulu mengenai klasifikasi kapal yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dalam Pasal 4 klasifikasi kapal yaitu; kapal yang digerakkan oleh angin ialah kapal layar, kapal yang digerakkan dengan tenaga mekanik ialah kapal yang memiliki penggerak berupa mesin, dan kapal yang ditarik ialah yang bergerak dengan bantuan alat penggerak kapal lainnya.

Namun, yang menjadi tantangan dari pelaksanaan hipotik kapal yaitu penyelesaian eksekusi hipotik kapal apabila terjadi wanprestasi. Eksekusi hipotek ialah pelaksanaan hak kreditor pemegang hipotek bila debitor wanprestasi atau dengan kata lain debitor tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana yang telah diperjanjikan, maka kreditor berhak mengambil pelunasan dari nilai benda atau jaminan hipotek. Eksekusi tersebut berupa penjualan secara lelang objek jaminan atau objek hipotek dalam hal pelunasan piutang.

Kendala paling besar yang menyebabkan kurang menariknya hipotik kapal bagi pihak yang memberikan pendanaan yakni sulitnya eksekusi tersebut. Hal tersebut membuat Kreditor menjadi sulit untuk mengambil alih kapal dikarenakan kapal yang berpindah-pindah, biaya untuk melakukan eksekusi terlalu tinggi dan gugatan dari pihak debitor karena tidak terima untuk pelaksanaan eksekusi yang akan dilakukab oleh kreditor. Lembaga Perbankan juga cenderung menolak atau sulit untuk menerima jaminan kapal karena kehati-hatian yang selalu diutamakan oleh pihak bank.

Maka dari itu, Untuk pelaksanaan eksekusi atau pelelangan disarankan agar Pemerintah dapat membuat peraturan perundang-undangan yang lebih konkrit. Peraturan tersebut harus dapat menjawab isu-isu yang selama ini berkaitan dengan hipotik kapal, diantaranya yakni eksekusi kapal, eksekusi kapal yang berada di luar wilayah Indonesia, dan apabila kapal menjadi musnah.

Undang-Undang Pelayaran 2008 menyatakan bahwa setiap akta hipotek diterbitkan satu Grosse Akta Hipotek yang diberikan kepada penerima hipotek. Grosse Akta Hipotek tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Dengan memberikan kekuatan eksekutorial tersebut, seharusnya

tidak terlalu sulit bagi lembaga keuangan untuk melaksanakan eksekusi. Pemegang hipotik cukup meminta bantuan kepada pengadilan negeri untuk melaksanakan eksekusi atas objek hipotik. Yang masih perlu diatur adalah mengenai hak untuk menjual atas kuasa sendiri bagi pemegang hipotik apabila debitur ingkar janji. Pertanyaannya adalah, apakah kedua belah pihak dapat mengatur sendiri hal ini atau tidak. Hukum perlu memberikan kejelasan mengenai hal ini.

Peraturan tersebut juga harus memberikan kemudahan bagi pemegang hipotik untuk mengambil alih dan menjual kapal sebagai objek jaminan, mengingat bahwa semakin lama barang jaminan dalam penguasaan pemegang jaminan maka semakin besar biaya pemeliharaannya. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan pula untuk memberikan kesempatan bagi pemegang hipotik untuk melakukan penjualan kapal di bawah tangan tanpa melalui proses pelelangan umum melalui pejabat pelelangan yang membutuhkan waktu dan biaya yang besar. Di samping itu, perlu juga dipertimbangkan untuk lebih disingkatnya prosedur permohonan eksekusi objek hipotik. Lamanya waktu permohonan eksekusi akan semakin merendahkan minat lembaga keuangan dan bank untuk mau memberikan dana di sektor pelayaran.

Terkait eksekusi di luar wilayah Indonesia, sampai saat ini belum ada pengaturan tentang eksekusi terhadap kapal yang terdaftar di Indonesia yang berada di luar Indonesia dan sebaliknya terhadap kapal yang terdaftar di Negara asing yang berada di Indonesia. Hukum Indonesia hanya mengatur penyitaan benda yang berada di dalam yurisdiksi nasional, sementara kapal adalah benda yang mampu bergerak melintasi yurisdiksi beberapa Negara. Untuk melindungi kepentingan pemegang hipotik yang telah mengeluarkan dana, perlu diperjelas prosedur yang harus ditempuh jika objek hipotik berada di luar wilayah Negara.

Pemegang hipotik sebenarnya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan tempat kapal tersebut berada, namun hal ini akan memakan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Oleh karenanya, harus diberikan kesempatan bagi pemegang hipotik untuk meminta pengadilan agar memerintahkan debitur mengembalikan kapal ke Indonesia untuk dilakukan eksekusi atasnya.

Selanjutnya, apabila ternyata kapal sebagai objek hipotik musnah, Perlu diperjelas bahwa musnahnya objek perjanjian seharusnya menjadi salah satu alasan bagi hapusnya perjanjian, sehingga musnahnya kapal sebagai objek hipotik seharusnya dapat digunakan sebagai sebab dari hapusnya hipotik. Akibat hukum dari hapusnya hipotik adalah hilangnya hak-hak dan kewajiban-kewajiban para pihak yang timbul dari perjanjian hipotek, namun hapusnya hipotik seharusnya tidak menghapuskan perjanjian pokoknya, yaitu perjanjian pembiayaan antara debitur dan kreditur.

Dalam rangka melindungi kepentingan kreditur, seharusnya pembayaran ganti kerugian atas hilang atau musnahnya kapal yang akan diterima oleh debitur dapat menjadi jaminan pelunasan debitur kepada kreditur. Oleh karenanya, dalam pengaturan hipotik seharusnya dimuat ketentuan bahwa kreditur dapat mewajibkan debitur untuk mengasuransikan kapal yang menjadi objek hipotik.

Kepada pemegang hipotik juga harus diberikan hak untuk melakukan pengawasan terhadap pemilik kapal apakah pemilik kapal melakukan tindakan-tindakan yang dapat merugikan kepentingannya sebagai kreditur. Oleh karenanya, kepada pemegang hipotik seharusnya diberikan hak untuk melaksanakan eksekusi terhadap objek hipotik sebelum jatuh tempo jika debitur atau orang yang menguasai jaminan secara substansial diduga melakukan tindakan atau kelalaian yang menyebabkan berkurangnya nilai objek hipotik secara signifikan.

Pemberian hak untuk melakukan eksekusi sebelum jatuh tempo tersebut harus dibatasi dengan penetapan kondisi kapal yang dianggap berkurang nilainya secara signifikan yang memungkinkan pelaksanaan hak tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari perselisihan yang timbul dari perbedaan interpretasi antara pemegang hipotik dan kreditur.

c. Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Dan Terorisme

Salah satu prinsip yang dapat dilakukan dalam pencegahan nominee investor tersebut yakni mengenali pemilik manfaat dari korporasi, termasuk dapat digunakan juga terhadap pemilik suatu aset salah satunya kapal. Prinsip tersebut saat ini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Dan Terorisme (Perpres BO). Namun, terdapat beberapa evaluasi yang perlu dilakukan terhadap Perpres BO tersebut.

1. Tujuan pembentukan Perpres BO berdasarkan konsiderannya yakni mekanisme untuk mengenali pemilik manfaat dari suatu korporasi; dan
2. tersedianya informasi mengenai pemilik manfaat dari suatu korporasi yang akurat, terkini, dan tersedia untuk umum.

Meskipun tujuan atau sasaran pembentukan dari Perpres BO dinyatakan secara eksplisit sebagaimana diuraikan di atas, namun desain pengaturan di dalam Perpres tidak mencerminkan kejelasan arah pengaturan. Misalnya, di dalam Pasal 14 ayat (1) Perpres BO, secara eksplisit dinyatakan bahwa korporasi **wajib** menerapkan asas mengenali pemilik manfaat. Namun terdapat

ketidakjelasan, apakah kewajiban penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat ini, akan diletakan sebagai bagian dari syarat pendirian, pendaftaran, pengesahan, persetujuan, atau perizinan usaha korporasi, atau menjadi mekanisme tersendiri? Ketidakjelasan ini tercermin di dalam Pasal 15 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut:

- “Penerapan prinsip mengenali Pemilik Manfaat oleh Korporasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada saat:
- a. permohonan pendirian, pendaftaran, pengesahan, persetujuan, atau perizinan usaha Korporasi; dan/ **atau**
 - b. Korporasi menjalankan usaha atau kegiatannya.”

Ketentuan di atas menggunakan konstruksi norma ‘alternatif-kumulatif’ dengan menggunakan frasa ‘dan/atau’. Dengan demikian, konstruksi norma tersebut lebih mencerminkan konstruksi norma alternatif akibat keberadaan kata ‘atau’. Sehingga, penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat dapat saja tidak dilakukan pada saat permohonan pendirian, pendaftaran, pengesahan, persetujuan, atau perizinan usaha korporasi. Oleh karena itu, berdasarkan konstruksi Pasal 15, prinsip mengenali pemilik manfaat di dalam Perpres BO, tidak didesain sebagai sebuah **syarat** dalam pendirian, pendaftaran, pengesahan, persetujuan, atau perizinan usaha korporasi. Padahal, pada fase pendaftaran hingga perizinan usaha korporasi merupakan ranah administrasi pemerintahan yang memungkinkan pemerintah untuk mendesain penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat korporasi sebagai sebuah syarat yang harus dipenuhi.²⁵⁴

Hal ini berkaitan pula dengan ketentuan di dalam Pasal 19 Perpres BO yang memberikan kelonggaran kepada korporasi untuk dapat menyampaikan informasi mengenai pemilik manfaat paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah Korporasi mendapat izin usaha/tanda terdaftar dari instansi/lembaga berwenang. Di sisi lain, tidak ditemukan adanya ketentuan yang menjelaskan bagaimana konsekuensi apabila batas waktu 7 hari tersebut terlampaui. Ketiadaan ketentuan mengenai konsekuensi terlampauinya batas waktu tersebut, mengakibatkan pula ketentuan di dalam Pasal 14 ayat (1) Perpres BO, yang secara eksplisit mewajibkan korporasi untuk menerapkan asas mengenali pemilik manfaat, kehilangan esensinya sebagai norma yang bersifat imperatif (perintah).

Berdasarkan uraian di atas, secara sederhana dapat disimpulkan bahwa ketidakjelasan arah pengaturan Perpres BO diakibatkan oleh hadirnya norma yang mewajibkan korporasi untuk

²⁵⁴ Mendesain prinsip mengenali pemilik manfaat sebagai syarat pendirian korporasi memerlukan penelitian lebih lanjut, mengingat setiap bentuk hukum korporasi memiliki pengaturan mengenai syarat yang berbeda-beda di dalam undang-undangnya masing-masing, yang berpotensi tidak dapat ditambahkan syarat pendiriannya melalui instrumen Perpres.

menerapkan asas mengenali pemilik manfaat (vide Pasal 14 ayat (1)), namun tidak dilengkapi dengan ketentuan yang mengatur secara ajeg, dimana atau pada tahap apa kewajiban tersebut harus dilaksanakan oleh korporasi, serta ketiadaan ketentuan yang mengatur bagaimana konsekuensi yang dapat muncul ketika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan.

Sementara itu, yang dimaksud dengan asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.²⁵⁵ Berdasarkan asas kejelasan rumusan tersebut, terdapat beberapa problematika penormaan di dalam Perpres BO sebagai berikut:

Pertama, sistematika Perpres BO tidak disusun dengan alur yang kronologis. Hal ini mengakibatkan sulitnya Perpres BO untuk dipahami secara utuh. Secara garis besar, sistematika Perpres BO terdiri atas 7 Bab yang berisi, ketentuan umum, penetapan pemilik manfaat korporasi, penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat, pengawasan, kerjasama dan permintaan informasi pemilik manfaat, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup. Dari sistematika tersebut, bab mengenai penetapan pemilik manfaat tidak hanya berisi norma yang mewajibkan korporasi untuk menetapkan pemilik manfaatnya, melainkan diatur pula mengenai kriteria pemilik manfaat pada setiap bentuk hukum korporasi (misalnya pemilik manfaat dari perseroan terbatas, yayasan, koperasi, dan lain-lain), yang pada dasarnya bukan merupakan bagian dari tata cara penetapan. Sehingga, alur pembaban di dalam Perpres BO tidak bersifat kronologis, karena diantara ketentuan yang mengatur mekanisme penetapan pemilik manfaat korporasi dan ketentuan yang mengatur mekanisme penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat, terdapat ketentuan yang mengatur mengenai kriteria pemilik manfaat yang seharusnya diatur terlebih dahulu.²⁵⁶

Kedua, terdapat perumusan norma mengenai kriteria pemilik manfaat yang tidak tepat. Hal ini ditemukan di dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 10. Misalnya, di dalam Pasal 4 diatur mengenai kriteria pemilik manfaat dari korporasi yang berbentuk perseroan terbatas sebagai berikut:

Pasal 4 ayat (1)

Pemilik Manfaat dari perseroan terbatas merupakan orang perseorangan yang memenuhi kriteria:

²⁵⁵ Penjelasan Pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁵⁶ Secara sederhana, terdapat norma yang bersifat materil (kriteria pemilik manfaat), diantara susunan norma yang bersifat prosedural atau ketentuan yang bersifat formil (penetapan pemilik manfaat dan penerapan asas mengenali pemilik manfaat).

- a. memiliki saham lebih dari 25% (dua puluh lima persen) pada perseroan terbatas sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar;
- b. memiliki hak suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) pada perseroan terbatas sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar;
- c. menerima keuntungan atau laba lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari keuntungan atau laba yang diperoleh perseroan terbatas per tahun;
- d. memiliki kewenangan untuk mengangkat, menggantikan, atau memberhentikan anggota direksi dan anggota dewan komisaris;
- e. memiliki kewenangan atau kekuasaan untuk mempengaruhi atau mengendalikan perseroan terbatas tanpa harus mendapat otorisasi dari pihak manapun;
- f. menerima manfaat dari perseroan terbatas; **dan/atau**
- g. merupakan pemilik sebenarnya dari dana atas kepemilikan saham perseroan terbatas.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka kriteria pemilik manfaat disusun dengan norma yang bersifat ‘kumulatif-alternatif’ yang tercermin dari penggunaan frasa ‘dan/atau’ di huruf f. Konsekuensi dari rumusan norma ini adalah sebagai berikut:

1. setiap orang perseorangan yang memenuhi setidaknya satu kriteria yang disebutkan di dalam pasal tersebut, dapat dikategorikan sebagai pemilik manfaat; dan
2. setiap orang perseroangan yang memenuhi lebih dari satu kriteria yang disebutkan di dalam pasal tersebut, dapat dikategorikan sebagai pemilik manfaat.

Sayangnya, di setiap Pasal (Pasal 4 sampai dengan Pasal 10), dirumuskan ketentuan ayat (2), yang mengakibatkan orang perseorangan yang memenuhi dua kriteria tertentu yang diatur di dalam pasal tersebut, tidak dapat dikategorikan sebagai pemilik manfaat. Misalnya sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 4 ayat (2), sebagai berikut:

“Orang perseorangan yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, huruf f, dan huruf g **merupakan orang perseorangan yang tidak memenuhi kriteria** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d.”

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) di atas menyatakan bahwa orang dengan kriteria pada huruf e, f, dan g, merupakan orang yang tidak memenuhi kriteria pada huruf a, b, c, dan d. Konstruksi ini mengakibatkan misalnya, apabila orang perseorangan memenuhi kriteria huruf f (menerima manfaat dari perseroan terbatas), dan secara bersamaan juga memenuhi kriteria huruf a (memiliki saham lebih dari 25%), maka orang tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai pemilik manfaat, karena ketentuan Pasal 4 ayat (2) menyatakan bahwa kriteria huruf f merupakan pengecualian dari kriteria huruf a.

Ketentuan ayat (2) pada Pasal 4 sampai dengan Pasal 10, menjadi ketentuan yang mengakibatkan rumusan norma mengenai siapa orang perseroangan yang dapat ditetapkan

sebagai pemilik manfaat dari korporasi menjadi tidak jelas. Ketentuan ini, dapat pula dikapitalisasi oleh oknum dari korporasi yang tidak bertanggungjawab untuk tidak menetapkan penerima manfaat yang sebenarnya, dengan cara berlingkungan dengan menggunakan konstruksi pasal sebagaimana diuraikan di atas.

Ketiga, Perpres BO tidak memiliki ketentuan yang jelas mengenai siapa *leading actor* pelaksana dari Perpres ini. Di dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 3, memang dijelaskan mengenai Instansi Berwenang sebagai berikut:

“Instansi Berwenang adalah instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang memiliki kewenangan pendaftaran, pengesahan, persetujuan, pemberitahuan, perizinan usaha, atau pembubaran Korporasi, atau lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan dan pengaturan bidang usaha Korporasi.”

Namun, definisi di atas masih menggunakan frasa yang terlalu umum (misalnya karena penggunaan frasa ‘instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah’). Frasa yang terlalu umum tersebut mengakibatkan masih diperlukannya tafsir lebih lanjut untuk dapat mengidentifikasi siapa yang dimaksud dengan Instansi Berwenang. Padahal, ketentuan umum di dalam peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai alat tafsir karena berisi batasan pengertian atau definisi.²⁵⁷ Berdasarkan frasa ‘instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah’, maka dapat ditafsirkan bahwa Instansi Berwenang adalah instansi pemerintah pusat, termasuk yang memiliki perwakilan ‘di daerah’ (dekonsentrasi), misalnya dalam bentuk kantor wilayah (kanwil). Dengan demikian, makna Instansi Berwenang di dalam Perpres BO, tidak melibatkan institusi pemerintah daerah.

Ketiadaan pelibatan pemerintahan daerah tercermin pula di dalam ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai siapa yang dimaksud dengan Instansi Berwenang di dalam Perpres BO. Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 13 ayat (3), yang berbunyi sebagai berikut:

Instansi Berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk perseroan terbatas, yayasan, dan perkumpulan;
- b. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koperasi dan usaha kecil dan menengah untuk koperasi;

²⁵⁷ Angka 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- c. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan untuk persekutuan komanditer, persekutuan firma, dan bentuk korporasi lainnya; dan
- d. lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan dan pengaturan bidang usaha Korporasi.

Ketiadaan pelibatan pemerintahan daerah menjadikan ruang lingkup penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat dari korporasi, terbatas pada mekanisme pendirian, pendaftaran, pengesahan, persetujuan, atau perizinan usaha korporasi yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Padahal, terdapat berbagai sektor usaha yang ketentuan perizinannya merupakan kewenangan pemerintah daerah. Terlebih pasca diberlakukannya undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja, dan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah, pelibatan instansi pemerintahan daerah dalam konteks perizinan berusaha cukup signifikan.

Selain ketiadaan pelibatan pemerintahan daerah, ketentuan yang mengatur mengenai Perpres BO juga tidak dilengkapi dengan ketentuan yang mengatur mengenai pembagian peran dari setiap instansi pemerintah yang tergolong sebagai Instansi Berwenang dalam konteks penetapan penerima manfaat dari korporasi. Perpres BO hanya mengatur bahwa Instansi Berwenang dapat menetapkan penerima manfaat dari korporasi selain penerima manfaat yang telah ditetapkan oleh korporasi sendiri.²⁵⁸ Perpres BO tidak mengatur lebih lanjut mengenai tindakan apa yang harus dilakukan oleh Instansi Berwenang setelah melakukan penetapan penerima manfaat dari korporasi.

Ketiadaan pengaturan di dalam Perpres BO yang bersifat imperatif bagi Instansi Berwenang untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan, akan mengakibatkan pelaksanaan Perpres BO oleh Instansi Berwenang bergantung pada kewenangan diskresif dari setiap pimpinan Instansi Berwenang. Hal ini tercermin, misalnya dari sejak diterbitkannya Perpres BO, hanya Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia yang memiliki *political will* untuk melaksanakan Perpres BO dengan menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi, dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi.

²⁵⁸ Lihat Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Asas Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

Keempat, mekanisme pelaksanaan kewenangan pengawasan yang diskresif. Kewenangan pengawasan diatur di dalam Pasal 23 dan Pasal 24 Perpres BO. Namun, kedua pasal tersebut hanya memberikan delegasi blangko kepada Instansi Berwenang untuk menerbitkan regulasi atau pedoman untuk melaksanakan pengawasan sesuai dengan kewenangan Instansi Berwenang. Secara sederhana, Pasal 23 dan Pasal 24 hanya mengatur tiga hal sebagai berikut:

1. memberikan kewenangan kepada instansi berwenang untuk menerbitkan peraturan dan pedoman pengawasan sesuai kewenangannya masing-masing;
2. melakukan audit terhadap korporasi; dan
3. memberikan kewenangan kepada Instansi Berwenang untuk dapat bekerjasama dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, serta lembaga terkait lainnya yang berwenang.

Berdasarkan uraian di atas, Perpres BO tidak mengatur secara detil bagaimana kewenangan pengawasan oleh Instansi Berwenang harus dilaksanakan, sehingga pengawasan akan dilaksanakan sesuai dengan kewenangan diskresif dari pimpinan Instansi Berwenang. Pengaturan mengenai mekanisme pengawasan yang tersedia di dalam Perpres BO hanya disebutkan di dalam Pasal 23 ayat (3) dan (4), yang berbunyi sebagai berikut:

- (3) Pengawasan oleh Instansi Berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **dilakukan berdasarkan hasil penilaian risiko tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana pendanaan terorisme.**
- (4) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Berwenang bekerja sama dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan.

Berdasarkan ketentuan ayat (3) di atas, maka diatur bahwa pelaksanaan pengawasan harus didasarkan pada hasil penilaian risiko tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana pendanaan terorisme. Menjadi pertanyaan adalah, kapan pengawasan ini harus dilaksanakan? kepada siapa pengawasan ini dilakukan? Apakah pada korporasi yang sudah menetapkan penerima manfaat atau pada korporasi yang belum menetapkan penerima manfaat? Bagaimana menentukan mana korporasi yang akan dilakukan penilaian risiko tersebut? Beberapa pertanyaan tersebut mengemuka akibat desain norma pengawasan tidak dibangun sesuai dengan *best practice* yang umum dalam mendesain norma pengawasan, yang lazimnya disusun dengan skema sebagai berikut:

1. Mengatur siapa yang melaksanakan pengawasan;
2. Menetapkan siapa yang diawasi;

3. Menetapkan dalam hal apa pengawasan dilakukan, atau objek apa yang diawasi;
4. Bagaimana pengawassan dilakukan; dan
5. Apa *output* dari pengawasan dan bagaimana tindak lanjut yang harus dilakukan sebagai hasil dari pengawasan.

Selain akibat ketidakjelasan desain pengawasan sebagaimana diuraikan di atas, terdapat ketidakjelasan rumusan norma yang terkandung di dalam ayat (3) di atas. Pada ketentuan tersebut diatur bahwa Pengawasan oleh Instansi Berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **dilakukan berdasarkan hasil penilaian risiko tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana pendanaan terorisme**. Berdasarkan ketentuan ini, siapa yang harus melakukan penilaian risiko? Dan bagaimana penilaian risiko ini harus dilakukan?

Selanjutnya, pengaturan mengenai penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat tidak didesain sebagai prasyarat yang harus dipenuhi oleh korporasi dalam menempuh mekanisme penerbitan perizinan usaha. Perpres BO membuka peluang penetapan pemilik manfaat dari korporasi oleh korporasi dapat dilakukan setelah perizinan usaha diberikan kepada korporasi. Perpres BO memberikan ketentuan bahwa paling lama 7 hari sejak perizinan berusaha diberikan, korporasi harus menetapkan siapa penerima manfaatnya (*vide* Pasal 19 Perpres BO). Sayangnya, ketentuan tersebut tidak dilengkapi dengan pengaturan mengenai konsekuensi ketika batas waktu 7 hari tersebut terlampaui.

Di dalam ilmu perundang-undangan, untuk memperkuat sebuah norma (agar norma dipatuhi), dapat dilakukan dengan memberikan sanksi. Sanksi yang dimaksud tidak hanya dapat berupa pengenaan hukuman yang bersifat disinsentif, melainkan dapat pula berupa penghargaan atau insentif yang dapat diberikan ketika norma dipatuhi. Ketentuan mengenai sanksi, baik yang berupa insentif maupun disinsentif semacam ini tidak ditemukan di dalam Perpres BO.

Kedua, ketiadaan desain pengawasan yang memadai. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, mekanisme pengawasan yang diatur di dalam Perpres BO bersifat minimalis. Dari ketentuan yang minimalis tersebut, tidak dapat diketahui kapan pengawasan harus dilaksanakan, pada siapa pengawasan dilaksanakan, bagaimana mekanisme pengawasan harus dilaksanakan, dan bagaimana tindak lanjut yang harus dilakukan setelah hasil pengawasan didapat. Seluruh hal tersebut, meskipun tidak didelegasikan untuk diatur di dalam peraturan perundang-undangan di tingkat yang lebih teknis, namun secara yuridis akan memunculkan kebutuhan yang dapat dijadikan justifikasi bagi Instansi Berwenang untuk menerbitkan *beleid* yang mengatur mekanisme pengawasan ini, sebagaimana yang telah dipraktikkan oleh

Kementerian Hukum dan Ham yang telah menerbitkan Permenkumham Nomor 21 Tahun 2019.²⁵⁹

Lebih lanjut, dalam rangka mengatasi kelemahan dari Perpres tersebut agar lebih implementatif salah satunya yakni dengan mengintegrasikannya dengan rezim perizinan perkapalan. Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berbasis Risiko, izin-izin yang berkaitan dengan perkapalan belum ada satupun yang mensyaratkan pengimplementasian prinsip penerima manfaat. Maka dari itu, diperlukan untuk mengetahui siapa penerima manfaat ketika Perusahaan perkapalan hendak mengurus perizinan usaha.

Untuk mendapat Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP) berdasarkan PP Nomor 5 Tahun 2021, disebutkan bahwa terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi, yakni rencana investasi; b. rencana Kapal Perikanan; dan c. rencana operasional yang meliputi: 1) alat penangkapan ikan; 2) range ukuran kapal perikanan; 3) daerah penangkapan ikan untuk kapal penangkap ikan; 4) pelabuhan pangkalan; 5) pelabuhan muat untuk kapal pengangkut ikan; 6) jumlah kapal perikanan; 7) rencana volume pengangkutan, untuk ikan hidup; 8) pelabuhan negara tujuan ekspor, bagi yang akan melakukan pengangkutan ke luar negeri; dan 9) daftar negara tujuan, bagi yang akan beroperasi di laut lepas dan akan mendaratkan hasil tangkapan di negara lain yang merupakan negara anggota RFMO pada wilayah RFMO yang sama.

Maka dari itu, penting untuk menerapkan prinsip pengenalan pemilik manfaat dari korporasi agar dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam industri perikanan, sekaligus mendukung upaya penegakan hukum dan pengawasan terhadap kegiatan perikanan yang berkelanjutan. Dengan mengidentifikasi pemilik manfaat dari korporasi yang terlibat dalam industri perikanan, otoritas dapat lebih mudah dalam melacak dan memonitor aliran dana, investasi, dan transaksi komersial. Prinsip pengenalan pemilik manfaat juga dapat menjadi instrumen penting dalam pencegahan penyalahgunaan korporasi untuk tujuan pencucian uang, penghindaran pajak, dan kejahatan ekonomi lainnya. Dengan transparansi yang lebih besar, lebih sulit bagi pihak yang tidak bertanggung jawab untuk menyembunyikan identitas dan aktivitas mereka.

²⁵⁹ Sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa penerbitan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini berupa peraturan menteri, dapat dilakukan baik karena ada delegasi atau perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau dapat dibentuk karena kewenangan.

3. Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi

a. Revisi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran

Membangun kerangka hukum yang kuat dan adaptif adalah merupakan suatu hal yang penting dalam dunia pelayaran, khususnya ketika berbicara mengenai kebijakan Maritime Cabotage. Dengan adanya revisi tersebut, diharapkan UU Pelayaran dapat lebih adaptif terhadap perkembangan dunia pelayaran dan mampu melindungi kepentingan nasional Indonesia di sektor pelayaran. Berdasarkan masalah yang ada dan analisis yang telah diberikan, berikut adalah proyeksi kebutuhan kerangka regulasi dalam bentuk revisi UU Pelayaran:

- a. Perluasan definisi cabotage untuk melingkupi rute dari satu pulau ke satu pelabuhan, dari satu pelabuhan ke satu pulau, serta rute ke dan dari lokasi di lepas pantai.
- b. Adopsi istilah "titik" sebagai poin embarkasi dan disembarkasi, menggantikan istilah lokasi geografis atau fasilitas, sebagaimana diterapkan di Amerika Serikat.
- c. Memasukkan klausul baru yang mengatur mekanisme pemberian *waiver* bagi kapal asing, meliputi:
 - 1) Penjelasan syarat dan kondisi di mana *waiver* dapat diberikan.
 - 2) Penjelasan proses dan pihak yang berwenang memberikan *waiver*.
 - 3) Ketentuan bahwa *waiver* bersifat non-transferrable dan dapat dicabut.
 - 4) Pengaturan jangka waktu berlakunya *waiver*, apakah bersifat temporer atau untuk pelayaran tertentu.
 - 5) Penentuan asas imbal balik dalam pemberian *waiver*, misalnya untuk kapal yang berasal dari negara yang memberikan perlakuan serupa bagi kapal Indonesia.

b. Pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Eksekusi Hipotik Kapal

Kesulitan eksekusi terhadap hipotik kapal membuat kreditor enggan membiayai setiap hipotik dengan kapal sebagai objeknya. Padahal, hipotik kapal dapat menjadi salah satu mekanisme pendanaan yang dapat dilakukan untuk kemajuan infrastruktur pelayaran di Indonesia. Maka dari itu, Peraturan Pemerintah ini perlu mengatur hal-hal berikut ini:

- a. Prosedur yang harus diikuti oleh pemegang hipotik ketika ingin melaksanakan eksekusi.
- b. Mekanisme permintaan kepada pengadilan negeri untuk pelaksanaan eksekusi.
- c. Pengaturan mengenai mekanisme penjualan oleh pemegang hipotik tanpa melalui proses pelelangan umum.
- d. Ketentuan dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemegang hipotik untuk dapat melakukan penjualan atas kuasa sendiri.
- e. Mekanisme eksekusi untuk kapal yang berada di luar wilayah Indonesia.

- f. Mekanisme yang harus ditempuh apabila kapal sebagai objek hipotik musnah.
- g. Hak dan kewajiban para pihak terkait musnahnya objek perjanjian.
- h. Ketentuan mengenai kewajiban debitur untuk mengasuransikan kapal yang menjadi objek hipotik.
- i. Hak pemegang hipotik dalam klaim asuransi kapal yang menjadi objek hipotik.

c. Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko khusus pada Sektor Perikanan dan Kelautan

Dalam revisi PP tersebut, perlu ada ketentuan yang mengimplementasikan prinsip mengenali manfaat, diantaranya yakni menggali terkait pemilik saham, pihak yang memiliki pengendalian langsung atau tidak langsung, dan pihak yang memperoleh keuntungan ekonomi dari korporasi perikanan. Revisi ini akan memperkuat integritas dan transparansi dalam proses perizinan usaha perikanan dan mendukung upaya pencegahan tindak pidana pencucian uang, dan kejahatan ekonomi lainnya dalam sektor perkapalan.

G. Bidang Ekonomi

1. Arah Pembangunan, Peluang, dan Tantangan

a. Ekonomi Berbasis Pengetahuan

Indonesia hendak menjadi negara maju dengan meneguhkan Visi Indonesia Emas 2045. Pada tahun 2045, Indonesia diperkirakan akan menjadi negara yang memiliki pendapatan per kapita sebesar USD 30.300 sehingga Indonesia dapat keluar dari jebakan negara berpendapatan menengah.²⁶⁰ Untuk mewujudkan hal tersebut, pertumbuhan ekonomi sekitar 5% yang telah dicapai saat ini masih perlu ditingkatkan. Indonesia membutuhkan rata-rata pertumbuhan ekonomi sebesar 6% agar dapat keluar dari jebakan negara berpendapatan menengah pada tahun 2041.²⁶¹

Salah satu strategi transformasi ekonomi yang dapat ditempuh untuk dalam mewujudkan Visi Indonesia Emas 2045 adalah dengan menggunakan konsep ekonomi berbasis pengetahuan (*Knowledge Based Economy*). Konsep ekonomi berbasis pengetahuan menekankan pentingnya pengetahuan sebagai sumber utama pertumbuhan ekonomi. Kerangka dari konsep ini berlandaskan investasi yang berkesinambungan pada sektor pendidikan, inovasi, teknologi informasi dan komunikasi, serta kondusifitas perekonomian dan lingkungan institusi.

²⁶⁰ <https://www.bappenas.go.id/id/berita/luncurkan-rancangan-akhir-rpjpn-2025-2045-presiden-paparkan-visi-indonesia-emas-2045-c29Ju>.

²⁶¹ <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/5196/wujudkan-visi-indonesia-emas-2045-pemerintah-luncurkan-rencana-pembangunan-jangka-panjang-nasional-rpjpn-2025-2045>.

Implikasinya, pondasi tersebut mengarahkan pada pembuatan dan penggunaan ilmu pengetahuan dalam aktivitas produksi di sebuah perekonomian sehingga, pada akhirnya, mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.²⁶²

Namun, kondisi Indonesia belakangan ini membuat penerapan konsep ekonomi berbasis pengetahuan menghadapi sejumlah tantangan. Situasi perekonomian Indonesia masih dalam proses pemulihan pasca diterjang pandemi sejak tahun 2020 lalu. Sejak tahun 2013 hingga 2019, pertumbuhan ekonomi Indonesia stabil di sekitar angka 5%. Namun, angka tersebut seketika anjlok hingga minus 2,07 persen pada tahun 2020 karena adanya pandemi. Kemudian, Indonesia berupaya untuk mengerek perekonomian hingga mampu membuat pertumbuhan ekonomi 2021 dan 2022 naik ke angka 3,7 persen dan 5,31 persen.

Gambar 1. Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 2013-2022



Sumber: BPS, 2023 (diolah)

Kondisi ekonomi yang relatif stagnan di sekitar angka 5% sebelum masa pandemi sangat tidak cukup untuk menjadikan Indonesia sebagai negara maju sebelum 2045. Terlebih, adanya pandemi membuat Indonesia di masa mendatang harus mencari strategi dan sumber pertumbuhan ekonomi baru untuk mewujudkan Visi Indonesia Emas 2045. Dalam hal ini, urgensi konsep *knowledge-based economy* menjadi mengemuka. Oleh karena itu, peningkatan tersebut dapat didukung dengan dorongan inovasi dan IPTEK.

Meskipun begitu, Indonesia masih berada dalam posisi inovasi, IPTEK, dan tingkat produktivitas yang relatif rendah di dunia. Kondisi tersebut tercermin pada perbandingan antar negara, antara Indonesia dengan beberapa negara Asia Tenggara lainnya. Tingkat inovasi, berdasarkan Global Innovation Index 2022, dan tingkat pembangunan pengetahuan, berdasarkan Global Knowledge Index 2022, menunjukkan bahwa Indonesia selalu berada di bawah negara-

²⁶²<https://documents1.worldbank.org/curated/en/695211468153873436/pdf/358670WBI0The11dge1Economy01PUBLIC1.pdf>

negara berkembang di Asia Tenggara lainnya, misalnya Vietnam, Thailand, dan Malaysia, terlebih negara maju seperti Singapura. Bahkan, pada Global Knowledge Index 2022, posisi skor Indonesia yang bernilai 43,16 berada di bawah rata-rata dunia sebesar 46,47.²⁶³

Tabel 1
Produktivitas Tenaga Kerja, Indeks Inovasi Global, dan Indeks Pengetahuan Global

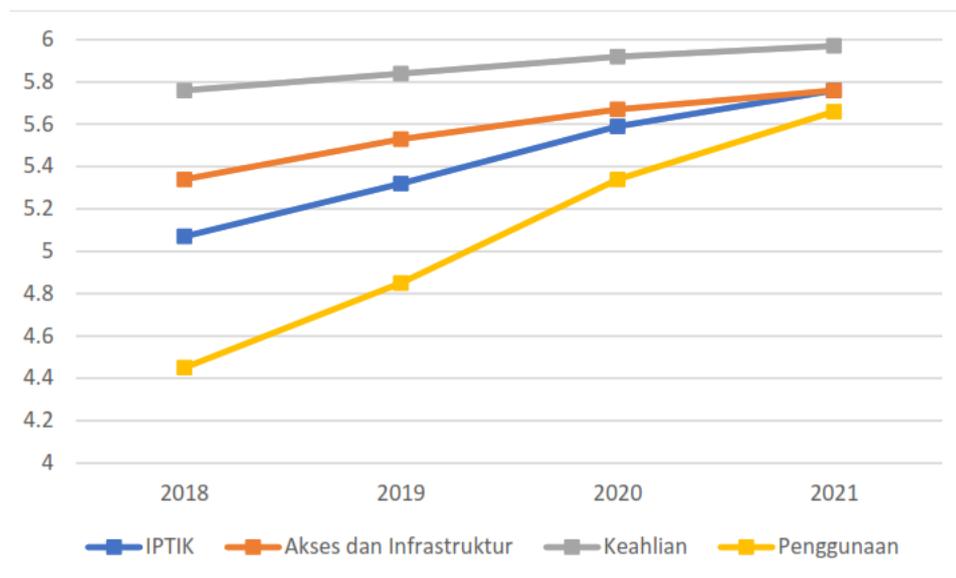
Negara	Produktivitas Tenaga Kerja (\$) 2021	Global Inovation Index 2022 (Peringkat di Dunia)	Global Knowledge Index 2022 (Peringkat di Dunia)
Singapura	\$74,15	57,3 (7)	63,26 (12)
Malaysia	\$25,59	38,7 (36)	50,72 (45)
Thailand	\$15,06	34,9 (43)	46,76 (59)
Vietnam	\$10,22	34,3 (48)	45,64 (67)
Indonesia	\$12,96	27,9 (75)	43,16 (81)

*(GDP per hour worked (GDP constant 2017 international \$ at PPP) in 2021)

Sumber: *International Labor Organization Statistics, WIPO & UNDP*

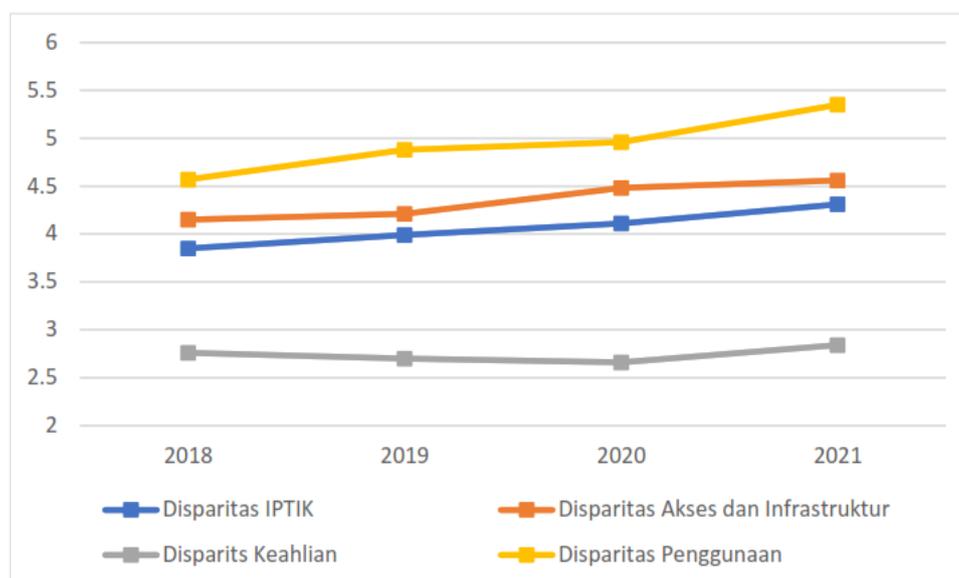
Meskipun begitu, sejatinya pertumbuhan TIK di Indonesia sudah mengalami peningkatan. Menurut Indeks Pembangunan TIK (IP-TIK) dari BPS, pembangunan TIK terus menunjukkan peningkatan. Sejak 2018 hingga 2021, skor IP-TIK naik dari 5,07 (2018) ke 5,76 (2021). Peningkatan tersebut juga terjadi pada seluruh subindeks, termasuk subindeks akses dan infrastruktur yang naik dari 5,34 (2018) ke 5,76 (2021). Dalam bentuk grafik, pertumbuhan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

²⁶³ Global Knowledge Index 2022, <https://www.knowledge4all.com/ranking>.

Grafik 1. Indeks Pembangunan TIK Indonesia dan subindeksnya, 2018-2021

Sumber: BPS 2022 (diolah)

Namun, semakin baiknya pembangunan TIK tersebut tidak diiringi dengan pemerataan. Pertumbuhan TIK justru membuat semakin meningkatnya disparitas pembangunan TIK antar provinsi. Artinya, pembangunan TIK lebih cepat terjadi di provinsi-provinsi tertentu dibandingkan provinsi lainnya. Sejak 2018 hingga 2021, disparitas IP-TIK naik dari 3,85 (2018) ke 4,31 (2021). Kenaikan tersebut turut terjadi pada semua subindeks, termasuk subindeks akses dan infrastruktur, yakni dari 4,15 (2018) ke 4,56 (2021). Dalam bentuk grafik, disparitas Indeks pembangunan TIK dapat digambarkan sebagai berikut:

Grafik 2. Disparitas Indeks Pembangunan TIK dan subindeksnya, 2018-2021

Sumber: BPS 2022 (diolah)

Secara spesifik, kondisi infrastruktur IPTEK terbagi kedalam dua bagian, yaitu infrastruktur fisik dan nonfisik. Kondisi infrastruktur fisik IPTEK diantaranya dapat terlihat dari pembentukan Pusat Unggulan IPTEK (PUI), infrastruktur strategis IPTEK, dan *Science and Technology Park* (STP). Sebagaimana tertuang pada RPJMN 2020-2024, terdapat 81 PUI, 6 infrastruktur strategis, dan 45 STP yang sedang dikembangkan hingga tahun 2019. Infrastruktur fisik IPTEK tersebut tentu masih perlu ditingkatkan untuk semakin mendukung pengembangan IPTEK di Indonesia.

Di sisi lain, pada infrastruktur nonfisik IPTEK terdapat beberapa tantangan. *Pertama*, minimnya jejaring peneliti yang melakukan kerja sama dengan pihak asing serta seminar ilmiah yang belum populer dan sedikit peminat. Pihak swasta juga belum melihat adanya nilai bisnis yang tinggi dari hasil riset dan inovasi IPTEK.

Kedua, tantangan pada sisi kualitas SDM. Secara umum, kualitas SDM di Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara Asia Tenggara lainnya. *Human Capital Index* (HCI) sebagai parameter pembangunan sumber daya manusia mencatat Indonesia berada di urutan kelima diantara lima negara ASEAN lain dengan skor 0,5. Posisi tersebut berada di bawah Vietnam yang mendapatkan skor 0,7 yang pendapatan perkapitanya lebih rendah daripada Indonesia. Selain itu, menurut indeks pembangunan manusia (IPM) dari BPS, capaian pada tahun 2021 dan 2022 adalah 72,91 dan 72,29 dari skala 100. Padahal, target RPJMN 2020-2024 masing-masing sebesar 72,51 (2020), 73,26 (2021), 74,01 (2022), 74,77 (2023), dan 75,54 (2024).²⁶⁴ Artinya, sejauh ini target RPJMN masih belum tercapai.

Secara spesifik dalam ruang lingkup IPTEK, berdasarkan RPJMN 2020-2024, presentase SDM IPTEK berkualifikasi S3 pada tahun 2018 adalah sebesar 14,08 persen. Sedangkan target pada tahun 2024 mencapai angka 20 persen. Oleh karena itu, pengembangan SDM, khususnya para dosen, peneliti, dan perekayasa dengan gelar doctoral perlu diakselerasi untuk meningkatkan kualitas SDM IPTEK di Indonesia.

Tabel 2. Human Capital Index 2020

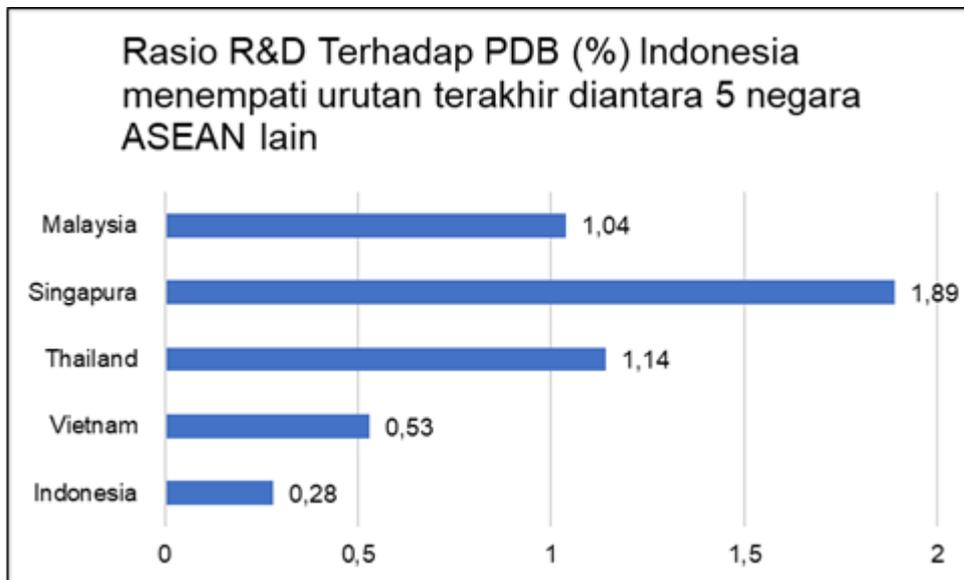
Negara	Human Capital Index
Singapura	0,9
Vietnam	0,7
Thailand	0,6
Malaysia	0,6

²⁶⁴ Katadata.co.id, Indeks Modal Manusia Indonesia Peringkat Keenam di Asia Tenggara, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/09/18/indeks-modal-manusia-indonesia-peringkat-keenam-di-asia-tenggara>. 18 September 2020

Indonesia	0,5
-----------	-----

Sumber: World Bank

Ketiga, tantangan pada sisi anggaran. Anggaran adalah salah satu faktor penentu perkembangan inovasi, iptek dan produktivitas. Semakin besar anggaran riset yang dapat dikeluarkan oleh negara maka akan semakin maju juga inovasi negara tersebut. Namun, anggaran yang Indonesia keluarkan untuk bidang riset tergolong cukup rendah. Tercatat melalui data rasio R&D terhadap PDB, Indonesia menempati urutan terakhir dengan nilai 0,28% pada tahun 2021 dibandingkan dengan beberapa negara Asia Tenggara lainnya seperti Vietnam, Thailand, Singapura, dan Malaysia. Fenomena ini menggambarkan rendahnya fokus negara terhadap pengembangan inovasi dan IPTEK.²⁶⁵ Perbandingan rasio R&D terhadap PDB antara Indonesia dan negara Asia Tenggara lainnya dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: World Bank From UNESCO (2021)

Menurut Bank Dunia, porsi standar anggaran riset dan inovasi seharusnya mencapai 1 persen dari produk domestik bruto (PDB) suatu negara. Sementara itu, Pemerintah Indonesia hanya mengalokasikan anggaran riset sebesar 0,1% dari PDB pada tahun 2021. Dalam konteks regional, angka ini jauh di bawah Thailand (0,5%), Malaysia (1,3%), dan Singapura (2,1%). Disparitas ini

²⁶⁵ Ibid.

menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai komitmen dan prioritas nasional terhadap pengembangan sains dan inovasi.²⁶⁶

Di tahun 2023, anggaran Badan Riset Dan Inovasi Nasional (BRIN) mencapai Rp 6,38 triliun, dimana 64% atau sekitar Rp 4,05 triliun digunakan untuk kegiatan operasional seperti gaji pegawai dan langganan jurnal, dan sebesar Rp 2,3 triliun sisanya ditujukan untuk keperluan teknis seperti pendanaan riset dan inovasi serta penyediaan infrastruktur.²⁶⁷ Komposisi ini menunjukkan bahwa anggaran operasional di lembaga riset memiliki porsi yang lebih besar dibandingkan anggaran untuk keperluan teknis riset dan inovasi. Menurut Sri Mulyani, kondisi ini terjadi akibat ketiadaan infrastruktur, sehingga harus mengeluarkan belanja operasional yang lebih besar atau ketiadaan *share services* yang menyebabkan setiap penelitian harus mengeluarkan biaya operasional sendiri.²⁶⁸

Selain itu, Anggaran riset yang didominasi APBN sering kali hanya diakses oleh perguruan tinggi unggulan dan dosen senior. Struktur ini membuat dosen muda kehilangan peluang mendapatkan hibah, seperti yang diungkapkan oleh Daryanto, dosen teknik elektro di Universitas Negeri Jakarta. Masalah ini menciptakan kesenjangan yang menghambat inovasi dan pertumbuhan akademis. Tantangan lainnya adalah beban administrasi dan pelaporan hasil riset yang berorientasi administratif. Hal ini menghambat banyak dosen dalam mengakses dana riset yang memadai. Daryanto menekankan bahwa orientasi pelaporan berbasis laporan pertanggungjawaban (LPJ) keuangan membuat sulit untuk hilirisasi hasil penelitian menjadi produk.²⁶⁹

Keempat, adalah tantangan pada sisi ekosistem. Ekosistem yang mendukung berkembangnya inovasi dan iptek menjadi faktor penentu. Semakin baik ekosistem, akan semakin baik kualitas output produktivitas yang dihasilkan. Pada sisi ini, *output* riset di Indonesia masih sangat minim. Kondisi ini tergambar dari rendahnya angka paten dan publikasi internasional yang disitasi. Menurut laporan jumlah angka paten yang dilindungi terhitung sebesar 1.399 di tahun 2018, dan

²⁶⁶ Theconversation.com, Lemahnya sistem pendanaan riset di Indonesia semakin terasa di tengah pandemi: berikut pengalaman para dosen, <https://theconversation.com/lemahnya-sistem-pendanaan-riset-di-indonesia-semakin-terasa-di-tengah-pandemi-berikut-pengalaman-para-dosen-183442>. 27 Mei 2022.

²⁶⁷ Kompas.com, Belanja Operasional Lebih Besar dari Pendanaan Riset, <https://www.kompas.id/baca/humaniora/2023/02/24/anggaran-riset-brin-difokuskan-untuk-operasional-dan-peningkatan-infrastruktur>. 25 Februari 2023.

²⁶⁸ Ibid

²⁶⁹ Ibid

catatan terakhir di 2021 berada pada angka 1.406 dengan rata-rata angka pertumbuhan dari empat tahun terakhir sebesar 1,71%.²⁷⁰

Lebih lanjut, terkait dengan paten, berdasarkan laporan Global Innovation Index (GII) 2020, Indonesia telah masuk ke dalam kluster 100 teratas untuk ranking berdasarkan intensitas *Science and Technology* (S&T) dengan pertumbuhan paten sebesar 65% pada tahun 2019. Meskipun peningkatan ini patut diapresiasi, ada beberapa tantangan yang perlu dihadapi dalam proses pendaftaran paten di Indonesia. Salah satunya adalah masalah yang timbul ketika akademisi atau perusahaan industri mengumumkan temuan mereka kepada publik tanpa terlebih dahulu mendaftarkannya. Praktik ini dapat menimbulkan masalah hukum di masa depan, sekaligus memperlihatkan adanya kebutuhan untuk memberikan edukasi guna meningkatkan kesadaran yang lebih tinggi mengenai pentingnya pendaftaran paten.²⁷¹ Berdasarkan angka pertumbuhan paten saat laporan ini disusun, nampaknya target paten yang dicanangkan di dalam RPJMN di tahun 2024 sebanyak 3000 hak paten akan sulit tercapai.

Dari segi publikasi ilmiah, Indonesia tercatat sudah memiliki 14.000 penerbit jurnal ilmiah. 7.000 diantaranya sudah dievaluasi dan memperoleh peringkat Sinta 6 hingga Sinta 1, sebanyak 115 jurnal sudah terindeks Scopus, dan 180 jurnal sedang menuju Scopus internasional. Dari segi jumlah, Indonesia sudah melampaui Malaysia dan Singapura. Namun, dari sisi jumlah sitasi Indonesia masih tergolong rendah.²⁷² Meskipun jumlah penerbit jurnal di Indonesia cukup membanggakan, namun *output* riset yang dapat dikomersialisasi masih sangat minim. Kemungkinan masalah ini terjadi akibat minimnya kerja sama antar pemangku kepentingan.

b. Daya Dukung dan Kualitas Sumber Daya Ekonomi Sebagai Modalitas Bagi Pembangunan Ekonomi Yang Berkelanjutan

1) Penguatan Ketahanan Pangan

Pangan merupakan salah satu sumber daya ekonomi yang krusial bagi perekonomian suatu negara. Pada arah kebijakan peningkatan ketersediaan, akses, dan kualitas konsumsi pangan, beberapa indikator didalamnya meraih capaian yang bervariasi. Pertama, menurut Badan Pangan Nasional, skor pola pangan harapan pada tahun 2022 adalah 92,9. Angka tersebut justru menurun

²⁷⁰ Direktorat Hak Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2021.

²⁷¹ Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Indonesia Masuk Negara dengan Pertumbuhan Pelindungan Paten Tertinggi, <https://www.dgip.go.id/artikel/detail-artikel/indonesia-masuk-negara-dengan-pertumbuhan-pelindungan-paten-tertinggi?kategori=agenda-kj>. 19 Mei 2022.

²⁷² Direktorat Pendidikan Tinggi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2022.

dari baseline tahun 2019 sebesar 93,3 dan berada jauh di bawah target tahun 2024 sebesar 96,3. Selanjutnya, menurut Badan Pusat Statistik (BPS), Prevalensi Ketidacukupan Konsumsi Pangan juga mengalami penurunan, yakni dari baseline tahun 2019 sebesar 6,7 menjadi sebesar 10,21 pada 2022. Padahal, target capaian indikator ini pada tahun 2024 adalah 5.²⁷³

Berikutnya, menurut *The Economist*, angka Global Food Security Index di Indonesia pada 2022 sebesar 60,2. Capaian tersebut sudah lebih baik dibandingkan baseline tahun 2019 sebesar 56,9 dan masih perlu diakselerasi menuju target tahun 2024 sebesar 64,1. Walaupun terdapat beberapa indikator yang perlu diakselerasi, beberapa indikator lainnya justru telah melampaui target. Misalnya, menurut BPS, nilai tambah per tenaga kerja pertanian pada 2022 adalah 62,5 juta rupiah per tenaga kerja. Angka tersebut sudah berada di atas target tahun 2024, yakni 59,9 juta rupiah per tenaga kerja. Contoh lainnya ialah nilai tukar petani pada 2022 adalah 110,08. Capaian itu sudah melampaui target tahun 2024 sebesar 105. Artinya, pemerintah perlu menjaga capaian tersebut hingga tahun 2024 sehingga target-target tersebut dapat tercapai.²⁷⁴

Pada arah kebijakan peningkatan pengelolaan kemaritiman dan kelautan, terdapat sejumlah indikator yang menunjukkan bahwa arah kebijakan ini perlu diakselerasi untuk mencapai target pada tahun 2024. Angka nilai tukar nelayan, menurut BPS, pada tahun 2022 adalah 102,22. Capaian tersebut sudah lebih baik dibandingkan baseline tahun 2019 sebesar 100 dan masih perlu ditingkatkan untuk mencapai target tahun 2024 sebesar 107.²⁷⁵

Lebih lanjut, permasalahan pangan di Indonesia lainnya yakni terkait masalah impor pangan, terutama beberapa kali Pemerintah melakukan impor pangan di saat musim panen dan ketersediaan pangan di Indonesia sedang berlimpah. Misalnya pada tahun 2023, pemerintah memutuskan untuk mengimpor beras sebanyak dua juta ton dalam situasi dimana Bulog ditugaskan untuk memastikan ketersediaan cadangan beras. Hal tersebut menjadi sebuah isu, terutama mengingat Indonesia saat itu sedang memasuki musim panen raya.²⁷⁶

Lebih lanjut, dalam rentang 11 tahun terakhir, Indonesia telah menghabiskan sebesar US\$84,8 miliar atau setara Rp1,272 triliun untuk mengimpor enam dari sembilan barang kebutuhan pokok

²⁷³ Badan Pusat Statistik, melalui dataindonesia.id, Prevalensi Ketidacukupan Pangan RI Kembali Naik pada 2022, <https://dataindonesia.id/ragam/detail/prevalensi-ketidacukupan-pangan-di-ri-kembali-naik-pada-2022>. 2 Agustus 2023

²⁷⁴ *The Economist*, melalui dataindonesia.id, Indeks Ketahanan Pangan Indonesia Meningkat pada 2022, <https://dataindonesia.id/varia/detail/indeks-ketahanan-pangan-nasional-meningkat-pada-2022>. 14 Oktober 2022

²⁷⁵ Badan Pusat Statistik, Op.Cit.

²⁷⁶ CNBC Indonesia, DPR: Impor Beras Saat Panen Raya, Pemerintah Tak Pro-Pertani!, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230330094823-8-425739/dpr-impor-beras-saat-panen-roya-pemerintah-tak-pro-pertani>. 30 Maret 2023

seperti beras, susu, bawang, garam, daging, dan gula. Rincian rasio impor untuk beberapa barang tersebut mencakup daging sebesar 35%, gula 28%, garam 14%, dan susu 13%. Hal ini menunjukkan ketergantungan tinggi pada impor untuk memenuhi kebutuhan dasar.²⁷⁷

Kondisi ini diperparah oleh defisit perdagangan internasional untuk buah dan sayuran, yang rata-rata mencapai US\$1,3 miliar atau sekitar Rp19 triliun per tahun selama periode yang sama. Meskipun buah dan sayuran adalah sumber penting dari vitamin, mineral, dan serat yang penting bagi kesehatan manusia, Indonesia belum mampu memproduksi jumlah yang cukup untuk memenuhi kebutuhan domestiknya. Berdasarkan uraian di atas, tampak bahwa ketergantungan Indonesia terhadap impor dalam memenuhi kebutuhan pokok tidak hanya mencerminkan masalah dalam ketahanan pangan, tetapi juga menunjukkan adanya kebutuhan untuk reevaluasi dan reformasi dalam kebijakan pertanian dan perdagangan.

2) Peningkatan Lapangan Kerja, Investasi, Ekspor, dan Daya Saing Perekonomian

Selanjutnya, yakni meningkatnya nilai tambah, lapangan kerja, investasi, ekspor dan daya saing perekonomian juga masih perlu melakukan akselerasi untuk mencapai target-targetnya. Pertama, pada arah kebijakan penguatan kewirausahaan dan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) dan koperasi, berbagai indikator menunjukkan bahwa arah kebijakan ini masih sangat perlu diakselerasi. Indikator rasio kewirausahaan nasional sebesar 3,47 persen pada 2022 masih berada di bawah target 3,9 persen pada 2024. Rasio kredit UMKM terhadap total kredit perbankan, yakni sebesar 20,78 persen pada 2022, juga masih perlu diakselerasi untuk mencapai target 22 persen pada 2024. Selain itu, kontribusi UMKM terhadap PDB, yaitu 60,3 persen, pada 2022 masih berada di bawah target 65 persen pada 2024 dan kontribusi Koperasi terhadap PDB, yakni 5,1 persen pada 2022, juga masih di bawah target 5,5 persen pada tahun 2024. Oleh karena itu, masih diperlukan upaya ekstra keras di sisa masa pemerintahan untuk mencapai target-target tersebut.

Di sisi lain, terdapat pula beberapa indikator yang mengalami penurunan pada tahun 2022 dibandingkan baseline 2019 dengan target yang seharusnya mengalami peningkatan. Indikator-indikator tersebut adalah kontribusi PDB industri pengolahan yang turun dari 19,9 persen pada baseline 2019 ke 18,34 persen pada 2022, pertumbuhan PDB pertanian yang turun dari 3,5 persen pada baseline 2019 ke 2,65 persen pada 2022, pertumbuhan PDB informasi dan telekomunikasi

²⁷⁷ CNBC Indonesia Research, Indonesia Negara Darurat Impor Pangan! <https://www.cnbcindonesia.com/research/20230704185303-128-451320/indonesia-negara-darurat-impor-pangan>. 4 Juli 2023

yang turun dari 9,3 persen pada baseline 2019 ke 7,74 persen pada 2022, dan pertumbuhan investasi (PMTB) dari 4,7 persen dari baseline 2019 ke 3,87 persen pada 2022. Namun, terdapat sejumlah indikator lainnya yang menunjukkan perkembangan dan perlu diakselerasi untuk mencapai target pada 2024. Beberapa indikator tersebut adalah pertumbuhan PDB industri pengolahan dari kondisi 4,98 persen pada 2022 menuju target 8,1 persen pada 2024, Nilai realisasi PMA dan PMDN sebesar 1008 triliun rupiah pada 2022 menuju target 1500 triliun rupiah pada 2024, dan Indeks Persepsi Persaingan Usaha sebesar 4,81 menuju target angka 5 pada 2024.

Selanjutnya, yaitu peningkatan ekspor bernilai tambah tinggi dan penguatan Tingkat Kandungan Dalam Negeri (TKDN) juga menunjukkan penurunan pada sejumlah indikator di saat adanya target peningkatan pada 2024. Beberapa indikator tersebut adalah rasio ekspor jasa terhadap PDB (BoP) dengan angka 2 persen pada 2022 menurun dari baseline 2019 sebesar 2,6 persen, kontribusi ekspor produk industri berteknologi tinggi dengan angka 7 persen pada 2022 menurun dari baseline 2019 sebesar 10,7 persen, dan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) (Rerata Tertimbang) dengan angka 42,94 persen pada 2022 menurun dari baseline 2019 sebesar 43,4 persen. Pada sisi lainnya, terdapat indikator yang melampaui target, yakni Neraca perdagangan dengan capaian 23,7 miliar USD pada 2022 melebihi target 15 miliar USD pada tahun 2024.

Pada arah kebijakan terakhir, yakni penguatan pilar pertumbuhan dan daya saing ekonomi, menunjukkan capaian yang beragam. Pada satu sisi, indikator seperti kontribusi sektor jasa keuangan/PDB menunjukkan perkembangan pada angka 4,3 persen tahun 2022 menuju target 4,4 persen tahun 2024 dan Biaya logistik terhadap PDB sebesar 23 persen tahun 2022 menuju 20 persen pada 2024. Bahkan, rasio M2/PDB telah melampaui target, yakni capaian 43,5 persen pada 2022 dengan target 43,2 pada tahun 2024. Di sisi lainnya, indikator lainnya menunjukkan penurunan dibandingkan baseline 2019. Beberapa indikator tersebut adalah skor logistic performance index dengan angka 3 pada tahun 2022 justru menurun dari baseline 2019 dengan angka 3,1 dan rasio perpajakan terhadap PDB dengan angka 9,11 persen pada 2022 berada di bawah baseline 2019 sebesar 9,6 persen. Artinya, capaian pada arah kebijakan ini cukup bervariasi pada tiap indikatornya.

2. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan

a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (UU Sisnas Iptek) telah mengatur mengenai Penelitian dan Pengembangan. Pasal 18 UU Sisnas Iptek menyatakan bahwa Pemerintah Pusat bertanggung jawab untuk memastikan bahwa penelitian dan pengembangan dilakukan secara mandiri dan bebas. Penelitian ini mencakup penguasaan ilmu dasar dan terapan, termasuk di dalamnya ilmu sosial yang berkaitan dengan penciptaan dan pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Lebih lanjut, Pasal 21 UU Sisnas Iptek menekankan pentingnya publikasi dan diseminasi hasil penelitian dan pengembangan. Setiap hasil penelitian dan pengembangan wajib dipublikasikan dan didiseminasikan oleh sumber daya manusia, lembaga ilmiah, atau institusi lainnya yang terlibat dalam proses penelitian.

Meskipun demikian, UU Sisnas Iptek telah mengatur mengenai penelitian dan pengembangan, berdasarkan data pada uraian sebelumnya bahwa kondisi pengembangan IPTEK di Indonesia masih tertinggal bahkan dibandingkan negara-negara di Asia Tenggara. Salah satu kelemahan dari UU Sisnas Iptek yang menyebabkan hal tersebut adalah kurangnya pengaturan terkait insentif kepada lembaga-lembaga riset.

Pasal 42 UU Sisnas Iptek telah mengatur bahwa kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi terdiri dari beberapa entitas, yaitu:

- a. Lembaga penelitian dan pengembangan;
- b. Lembaga pengkajian dan penerapan;
- c. Perguruan tinggi;
- d. Badan Usaha; dan
- e. Lembaga penunjang.

Selanjutnya, terkait dengan insentif, Pasal 29c ayat (1) PP Nomor 94 Tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan yang diubah dengan PP Nomor 45 Tahun 2019 (PP 45/2019) menyatakan:

“(1) Kepada wajib pajak badan dalam negeri yang melakukan kegiatan penelitian dan pengembangan tertentu di Indonesia, dapat diberikan pengurangan penghasilan bruto paling tinggi 300% (tiga ratus persen) dari jumlah biaya yang dikeluarkan untuk

kegiatan penelitian dan pengembangan tertentu di Indonesia yang dibebankan dalam jangka waktu tertentu.

(2) Kegiatan penelitian dan pengembangan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kegiatan penelitian dan pengembangan yang dilakukan di Indonesia untuk menghasilkan invensi, menghasilkan inovasi, penguasaan teknologi baru, dan/atau alih teknologi bagi pengembangan industri untuk peningkatan daya saing industri nasional”.

Ketentuan tersebut dijabarkan secara lebih detail dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 153 Tahun 2020 tentang Pemberian Pengurangan Penghasilan Bruto Atas Kegiatan Penelitian Dan Pengembangan Tertentu Di Indonesia:

“Pengurangan penghasilan bruto paling tinggi 300% (tiga ratus persen) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. pengurangan penghasilan bruto sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan penelitian dan pengembangan; dan
- b. tambahan pengurangan penghasilan bruto sebesar paling tinggi 200% (dua ratus persen) dari akumulasi biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan penelitian dan pengembangan dalam jangka waktu tertentu.”

Dalam ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa nilai pengurangan pajak sebesar 300% ini meliputi biaya penelitian dan pengembangan sebesar 100% serta tambahan pengurangan dari akumulasi biaya litbang sebesar 200%. Pada ayat (3) Pasal tersebut dijelaskan lebih lanjut bahwa tambahan 200% tersebut merupakan akumulasi dari tercapainya indikator-indikator berikut:

- a. 50% jika litbang menghasilkan paten atau hak PVT yang terdaftar di kantor paten/PVT dalam negeri;
- b. 25% jika litbang menghasilkan paten atau hak PVT yang terdaftar di kantor paten/PVT dalam negeri didaftar pula di kantor paten/PVT luar negeri;
- c. 100% jika litbang mencapai tahap komersialisasi; atau
- d. 25% jika litbang yang menghasilkan paten atau PVT sebagaimana dimaksud huruf a dan b serta mencapai tahap komersialisasi sebagaimana dimaksud huruf c dilakukan melalui kerja sama dengan lembaga penelitian dan pengembangan pemerintah/ perguruan tinggi di Indonesia.

Selain itu badan usaha juga dapat mendapatkan potongan pajak penghasilan jika melakukan penanaman modal pada industri pionir. Potongan pajak yang dimaksud adalah sebesar 50%-100% tergantung pada nilai investasi yang dilakukan. Industri pionir sendiri didefinisikan sebagai

industri dengan eksternalitas dan nilai tambah tinggi, memperkenalkan teknologi baru, serta strategis bagi perekonomian nasional. Ketentuan mengenai insentif ini diatur dalam PMK 130/2020.

Pengaturan-pengaturan terkait insentif tersebut ada beberapa yang dapat disempurnakan. Pertama adalah yang terkait Patent Box Regime atau dikenal juga sebagai regime lisensi intelektual atau IP box. Hal tersebut merupakan suatu sistem dimana pendapatan yang dihasilkan dari paten dan hak kekayaan intelektual (IP) lainnya dikenakan tarif pajak yang lebih rendah daripada tarif pajak korporasi standar. Tujuannya adalah untuk mendorong inovasi dan penelitian dan pengembangan (R&D) dengan memberikan insentif pajak pada hasil ekonomi dari aktivitas R&D tersebut. *IP box* tersebut banyak digunakan di negara-negara eropa seperti Belgia, Perancis, Hungaria, Irlandia, Italia, Lithuania, Luxembourg, Belanda, Polandia, Portugal, Turkey, dan Inggris.

Pada dasarnya, dengan *patent box regime*, perusahaan dapat memanfaatkan tarif pajak yang lebih rendah untuk pendapatan dari paten atau hak IP lainnya, baik itu pendapatan dari penjualan produk atau proses yang dilindungi paten, royalti dari lisensi paten, atau pendapatan dari penjualan paten. Tarif pajak yang lebih rendah ini berfungsi sebagai insentif bagi perusahaan untuk berinvestasi lebih banyak dalam R&D dan untuk memperoleh dan memanfaatkan hak IP.

Perbedaan dari patent box regime dengan mekanisme insentif pajak yang saat ini berlaku yakni pengaturan insentif yang sudah ada—seperti pengurangan pajak hingga 300% dari biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan penelitian dan pengembangan (R&D)—bisa dikatakan belum memenuhi kriteria dari *regime patent box*. Alasannya adalah bahwa insentif ini berfokus pada pengurangan pajak atas pengeluaran R&D, bukan pada pengurangan pajak atas pendapatan yang dihasilkan dari eksploitasi hak IP tersebut. Lebih lengkap, perbedaan dari *regime patent box* dan mekanisme insentif yang ada saat ini yakni sebagai berikut:

- a. **Sifat Insentif:** Seperti yang dijelaskan dalam ketentuan PP 45/2019, insentif yang diberikan adalah berupa pengurangan penghasilan bruto hingga 300% dari biaya R&D yang dikeluarkan oleh wajib pajak badan dalam negeri. Ini berarti bahwa insentif ini berbentuk pengurangan atas biaya yang telah dikeluarkan, yaitu sejenis insentif berbasis pengeluaran. Di sisi lain, *patent box* berfokus pada pendapatan yang diperoleh dari eksploitasi paten, memberikan tarif pajak yang lebih rendah atas pendapatan tersebut. Ini berarti bahwa insentif *patent box* berbentuk pengurangan atas pendapatan yang akan datang, atau insentif berbasis pendapatan.

- b. **Pengaplikasian Insentif:** Insentif pajak di Indonesia berlaku pada tahap R&D, dimana wajib pajak mendapatkan pengurangan penghasilan bruto berdasarkan biaya R&D yang mereka keluarkan. Insentif ini diberikan bahkan sebelum hasil dari R&D tersebut dipatenkan atau dikomersialisasikan. Dalam kasus *patent box*, insentif diberikan ketika paten telah berhasil dihasilkan dan dieksploitasi. Dengan kata lain, *patent box* memberikan insentif pada tahap "output" atau hasil dari R&D, bukan pada tahap "input" atau biaya R&D.
- c. **Pencapaian Indikator:** Dalam aturan di Indonesia, tambahan pengurangan sebesar 200% berdasarkan pencapaian indikator tertentu, seperti pendaftaran paten di dalam atau luar negeri, mencapai tahap komersialisasi, atau melakukan kerja sama dengan lembaga penelitian dan pengembangan pemerintah atau perguruan tinggi. Sedangkan dalam *patent box*, insentif tersebut langsung terkait dengan pendapatan dari eksploitasi paten, tanpa harus mencapai indikator tertentu. Meski demikian, tentu saja, paten harus dihasilkan dan dieksploitasi untuk memperoleh manfaat dari insentif *patent box*.

Selain itu, terdapat dua kelebihan dari *regime patent box* apabila dibandingkan dengan mekanisme insentif pajak yang digunakan Indonesia pada saat ini, yakni:

- a. **Pertama, kepastian dan keberlanjutan.** *Patent box* menawarkan kepastian dan keberlanjutan yang lebih besar bagi perusahaan yang melakukan R&D dan menghasilkan paten. Karena *patent box* memberikan tarif pajak yang lebih rendah untuk pendapatan dari eksploitasi paten, perusahaan dapat merencanakan dan memproyeksikan pendapatan dan kewajiban pajak mereka dengan lebih akurat dalam jangka panjang. Dengan insentif berbasis biaya seperti yang diberikan oleh PP 45/2019 dan PMK 153/2020, perusahaan harus terlebih dahulu mengeluarkan biaya untuk R&D, dan kemudian berharap bahwa mereka akan mampu menghasilkan inovasi yang berharga dan sukses secara komersial. Jika mereka tidak berhasil, maka pengurangan penghasilan bruto yang mereka dapatkan mungkin tidak cukup untuk menutupi biaya yang telah mereka keluarkan.
- b. **Kedua, fokus pada hasil.** Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, *patent box* memberikan insentif berdasarkan "output", atau hasil dari R&D. Sebaliknya, insentif berbasis biaya fokus pada "input", atau biaya R&D itu sendiri. Dengan menerapkan *patent box*, pemerintah dapat mendorong perusahaan untuk berfokus

pada penciptaan dan eksploitasi paten yang sukses, bukan hanya pada pengeluaran biaya untuk R&D.

Selanjutnya, terkait dengan pendanaan riset, pasal 59 sampai dengan pasal 63 UU Sisnas Iptek telah mengatur terkait sumber-sumber pendanaan yang dimungkinkan untuk mendanai riset. Pasal 59 menunjukkan sumber pendanaan utama IPTEK, yaitu: anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), dana abadi penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan (P4) untuk menghasilkan invensi dan inovasi, badan usaha, dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Ini menggarisbawahi bahwa pendanaan penelitian dan pengembangan harus datang dari berbagai sumber, baik pemerintah pusat maupun daerah, serta sektor swasta.

Pasal 60 menggambarkan bahwa pendanaan IPTEK harus menjadi aliran utama dari APBN, dengan alokasi anggaran yang memadai dan berkelanjutan. Pasal 61 mengatur bahwa pendanaan dari APBD harus dialokasikan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Pasal 62 mencakup pembentukan dana abadi P4. Dana ini diharapkan menjadi sumber pendanaan yang berkelanjutan untuk IPTEK. Pasal 63 membahas pendanaan IPTEK dari Badan Usaha. Hal tersebut mencakup pengeluaran Badan Usaha untuk P4, bagian dari laba bersih yang digunakan untuk mendanai P4, dan alokasi yang diperoleh dari laba bersih yang dapat digunakan untuk P4.

Terkait skema pendanaan riset tersebut, ada hal yang perlu dievaluasi terkait dengan pendanaan riset dari badan usaha, yakni ketiadaan pengaturan terkait insentif bagi badan usaha yang mengalokasikan untuk kegiatan riset. Dalam Pasal 64 UU Sisnas Iptek, telah diatur bahwasanya Pengeluaran Badan Usaha dapat diberikan pengurangan pajak sebagai bentuk insentif untuk menghasilkan Invensi, Inovasi, penguasaan teknologi baru, dan/atau Alih Teknologi bagi pengembangan industri untuk peningkatan daya saing industri.

Namun pasal tersebut tidak mengatur terkait kriteria kualifikasi untuk menerima insentif pajak tersebut. Untuk menjaga integritas dan efektivitas program insentif pajak, penting untuk menentukan kriteria yang jelas dan obyektif tentang jenis R&D yang memenuhi syarat, serta standar pengeluaran yang memenuhi syarat. Jika kriteria ini tidak ditentukan dengan jelas, ada risiko bahwa insentif tersebut bisa disalahgunakan atau tidak digunakan secara efisien.

Baiknya, sasaran insentif juga dibagi ke dua sasaran badan usaha, yakni badan usaha yang memiliki usaha di bidang R&D, dan badan usaha yang melakukan R&D untuk kepentingan usahanya sendiri. Perusahaan R&D, dalam definisi ini, adalah entitas yang kegiatan utamanya

adalah melakukan penelitian dan pengembangan, baik untuk tujuan komersial atau non-komersial.

Perbedaan ini penting karena jenis dan skala R&D yang dilakukan oleh kedua jenis perusahaan ini mungkin sangat berbeda, dan oleh karena itu insentif dan dukungan yang mereka butuhkan mungkin juga berbeda. Misalnya, perusahaan R&D mungkin membutuhkan lebih banyak dukungan dalam hal pendanaan atau infrastruktur penelitian, sedangkan perusahaan non-R&D mungkin membutuhkan lebih banyak dukungan dalam hal akses ke hasil penelitian atau keahlian teknis.

Dalam hal insentif pajak, penting untuk mempertimbangkan bagaimana insentif ini dapat disesuaikan untuk memenuhi kebutuhan kedua jenis perusahaan ini. Misalnya, perusahaan R&D mungkin mendapatkan manfaat lebih dari insentif pajak yang berfokus pada pengeluaran penelitian, sedangkan perusahaan non-R&D mungkin mendapatkan manfaat lebih dari insentif yang berfokus pada penggunaan hasil penelitian.

Selanjutnya, dalam merancang kriteria kualifikasi untuk insentif ini, penting untuk memastikan bahwa perusahaan R&D dan perusahaan non-R&D sama-sama dapat memenuhi syarat dan mendapatkan manfaat dari insentif ini. Ini bisa melibatkan penentuan jenis pengeluaran R&D yang memenuhi syarat, jenis hasil penelitian yang memenuhi syarat, atau standar kualitas penelitian.

Lebih lanjut, penting pula untuk memperluas skema pendanaan dari paten yang telah dihasilkan. Salah satu skema yang dapat dilakukan yakni terkait dengan fidusia paten. Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2016 tentang Paten mengatur bahwa Hak atas Paten dapat dijadikan sebagai objek jaminan fidusia. Selanjutnya pada ayat (2) diatur bahwa Insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Begitupula dengan Hak Cipta. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta menjelaskan bahwa Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan perundangundangan. Undang-Undang ini juga mencantumkan ketentuan baru dimana Hak Cipta dapat dijadikan sebagai objek Jaminan Fidusia. Pasal 16 ayat 3 menyatakan bahwa “Hak Cipta dapat dijadikan sebagai objek Jaminan Fidusia”.

Namun, hingga saat ini masih peraturan sebagaimana dimaksud tersebut belum dibentuk, oleh karena itu terdapat kekosongan hukum yang menyebabkan pelaksanaan hak atas Paten dan hak

cipta sebagai objek jaminan fidusia belum dapat dilakukan. Selain itu, kendala lain yang menghambat adalah belum adanya pengaturan pada sektor lembaga keuangan mengenai pembiayaan dengan jaminan fidusia hak atas Paten dan hak cipta.

Hal lain yang menjadi kendala adalah belum jelasnya mekanisme penilaian valuasi atas suatu hak atas Paten dan hak cipta yang sulit untuk dilakukan, serta rendahnya dukungan dari sektor lembaga keuangan karena menerapkan prinsip kehati-hatian dalam melaksanakan kegiatannya. Oleh karena itu perlu strategi untuk dapat mendorong pelaksanaan hak atas Paten dan hak cipta sebagai objek jaminan fidusia sebagaimana diatur pada Pasal 108 Undang-Undang Paten serta Undang-Undang Hak Cipta tersebut, yang diantaranya dapat dilakukan dengan segera menerbitkan peraturan pemerintah yang diamanatkan, mendorong terwujudnya lembaga penilai valuasi hak atas paten yang kompeten, serta mendorong sektor jasa keuangan untuk membuat pengaturan mengenai pembiayaan dengan jaminan fidusia hak atas Paten dan hak cipta.

b. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Salah satu isu yang dapat dijadikan evaluasi dalam pengaturan terkait dengan perlindungan terhadap petani kecil. Terdapat beberapa pengaturan dalam beberapa undang-undang yang dapat diubah untuk meningkatkan perlindungan terhadap petani. Pertama yakni terkait Pasal 17 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yang berbunyi “Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melindungi dan memberdayakan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan sebagai produsen Pangan”.

Pasal 17 UU Pangan memang mencakup peran penting Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam melindungi dan memberdayakan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan sebagai produsen pangan. Namun, pasal ini tampaknya mengabaikan keragaman dan variasi dalam ukuran dan kapasitas produsen pangan tersebut.

Secara khusus, pasal tersebut tidak menciptakan klasifikasi berbeda atau menyediakan perlindungan dan pemberdayaan yang lebih besar untuk petani, nelayan, dan pembudi daya ikan skala kecil. Ini adalah kelemahan yang signifikan, mengingat bahwa petani, nelayan, dan pembudi daya ikan skala kecil seringkali lebih rentan terhadap tekanan ekonomi dan lingkungan, dan mungkin memiliki lebih sedikit sumber daya dan kapasitas untuk beradaptasi atau bersaing.

Lebih lanjut, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 29 tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman menetapkan kewajiban bagi pemegang Hak Perlindungan Varietas Tanaman (PVT). Pada satu sisi, pasal ini penting untuk memastikan pemegang hak menjalankan kewajibannya dan berinvestasi dalam pengembangan dan penyebaran varietas baru di Indonesia. Namun, terdapat

aspek dari regulasi ini yang dapat memberatkan, khususnya bagi pemegang hak PVT perorangan atau golongan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM).

Salah satu isu kritis terkait dengan kewajiban membayar biaya tahunan PVT sebagaimana ditetapkan pada Pasal 9 Ayat (1) huruf b. Menurut Pasal 60 Ayat (2) huruf a, hak PVT dapat dicabut jika pemegang hak tidak memenuhi kewajiban pembayaran tersebut dalam jangka waktu enam bulan. Bagi pemegang hak PVT perorangan atau golongan UMKM, ini bisa menjadi beban yang cukup berat, mengingat keterbatasan sumber daya dan modal yang mereka miliki.

Mengingat konteks tersebut, ada argumen kuat bahwa peraturan perlu memberikan pengecualian atau perlindungan lebih bagi pemegang hak PVT perorangan atau golongan UMKM. Salah satu cara untuk melakukannya adalah dengan mengubah Pasal 9 Ayat (1) huruf b untuk memasukkan pengecualian bagi pemegang hak PVT perorangan dan golongan UMKM, sehingga biaya tahunan bagi pemohon hak PVT dari golongan tersebut ditanggung oleh Negara.

Pembentukan norma teknis dan administratif dalam hal ini dapat diatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Ini bisa mencakup penentuan kriteria yang jelas dan obyektif untuk kualifikasi sebagai pemegang hak PVT perorangan atau golongan UMKM, prosedur untuk meminta dan mendapatkan pengecualian, serta mekanisme pengawasan dan penegakan hukum untuk mencegah penyalahgunaan pengecualian ini.

Terakhir, permasalahan regulasi terkait pangan yakni terkait impor pangan. Terdapat dua regulasi yang mengatur terkait pembatasan impor pangan, yakni Pasal 36 (1) UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang berbunyi: "Impor Pangan hanya dapat dilakukan apabila Produksi Pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri." dan Pasal 31 UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani yang berbunyi: "Setiap orang dilarang memasukkan komoditas pertanian dari luar negeri pada saat ketersediaan komoditas pertanian di dalam negeri sudah mencukupi kebutuhan konsumsi dan cadangan pangan pemerintah."

Dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, penekanannya adalah pada kondisi dibolehkannya untuk dilakukan impor pangan, dengan syarat bahwa "jika produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri." Frase "dan/atau" memberikan fleksibilitas yang berpotensi memungkinkan impor pangan meski produk tersebut dapat diproduksi di dalam negeri, asalkan produksi dalam negeri dianggap "tidak mencukupi." Di sisi lain, UU Nomor 19 Tahun 2013 jelas melarang impor pangan pada saat ketersediaan

komoditas pertanian dalam negeri sudah mencukupi, tanpa memberikan pengecualian untuk komoditas yang "tidak dapat diproduksi di dalam negeri."

Iniilah yang menciptakan potensi disharmoni antara kedua undang-undang tersebut. Jika kita menganut prinsip kedaulatan pangan yang mengutamakan hasil produk pangan lokal, Pasal 31 UU Nomor 19 Tahun 2013 memiliki interpretasi yang lebih tegas dan terukur. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Pasal 36 UU Nomor 18 Tahun 2012 perlu direvisi untuk mempertegas maksud dan tujuannya, agar selaras dengan Pasal 31 UU Nomor 19 Tahun 2013, dan untuk menghindari konflik interpretasi di masa mendatang. Selain itu, Pasal 36 UU Nomor 18 Tahun 2012 juga perlu mempertimbangkan pengaturan lebih lanjut tentang bagaimana penegakan dan/atau pembatasan impor pangan harus dilakukan.

c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan-peraturan turunannya telah memuat banyak pengaturan terkait kemudahan berusaha. Adapun cakupan UU Cipta kerja meliputi berbagai bidang, yakni peningkatan ekosistem inovasi dan kegiatan berusaha, ketenagakerjaan, kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan UMKM serta koperasi, kemudahan berusaha, dukungan riset dan inovasi, pengadaan tanah, kawasan ekonomi, investasi pemerintah pusat dan percepatan proyek strategis nasional, pelaksanaan administrasi pemerintahan, dan pengenaan sanksi.

Namun demikian, peningkatan ekonomi tidak cukup hanya memastikan pembukaan lapangan kerja dan perluasan investasi saja, melainkan juga aspek persaingan usaha juga perlu diperhatikan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UUPM-PUTS), terdapat muatan yang perlu dimasukkan untuk mengikuti perkembangan terkait isu-isu monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yakni terkait lisensi hak kekayaan intelektual.

Lisensi, sebagai salah satu bentuk penggunaan hak Kekayaan Intelektual, seharusnya dikelola dengan prinsip yang tidak bertentangan dengan persaingan usaha yang sehat. Meskipun beberapa praktek seperti *pooling licensing* dan *cross licensing* dapat dianggap sebagai upaya kolaboratif antar pelaku usaha, potensi penyalahgunaan, seperti menciptakan hambatan bagi pesaing atau membatasi akses teknologi bagi pelaku usaha lain, tetap ada. Hal ini menjadi pertimbangan

penting, terutama dalam era ekonomi digital di mana dinamika persaingan berjalan dengan sangat cepat dan kompleks.

UU Persaingan Usaha yang ada saat ini, tampaknya belum cukup untuk menjangkau nuansa-nuansa khusus dari penyalahgunaan KI, terutama dalam konteks Persaingan Curang (*dishonest practices*) di ranah digital. Hal ini menciptakan celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh beberapa pelaku usaha untuk mengambil keuntungan secara tidak adil.

Meskipun Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah mencoba memberikan panduan, dengan menegaskan bahwa pengecualian terhadap Kekayaan Intelektual harus didasarkan pada konsep *Rule of Reason*, namun tanpa adanya ketentuan yang jelas dan kuat dalam UU, pedoman tersebut hanya berfungsi sebagai rekomendasi dan tidak memiliki kekuatan mengikat. Oleh karena itu, revisi terhadap UUPM-PUTS menjadi penting untuk dilakukan, guna memastikan bahwa Indonesia memiliki kerangka hukum yang kuat untuk melindungi persaingan usaha yang sehat di era digital, sekaligus memastikan bahwa hak Kekayaan Intelektual tidak disalahgunakan untuk kepentingan yang merugikan pasar dan konsumen.

Sebagai ilustrasi dari problematika di atas, kita dapat mengambil contoh dari kasus antara Qualcomm dan Apple, yang menjadi sorotan global beberapa tahun lalu. Walaupun kasus ini terjadi di Amerika Serikat, namun implikasi dan pertimbangan-pertimbangan dasarnya sangat relevan untuk konteks Indonesia, terutama dalam hal penyalahgunaan Kekayaan Intelektual dan dampaknya terhadap persaingan usaha.

Qualcomm, salah satu perusahaan semikonduktor terbesar di dunia, dituduh oleh Apple telah menyalahgunakan posisi dominannya dalam lisensi paten teknologi seluler untuk memaksakan pembayaran lisensi yang berlebihan. Qualcomm memiliki sejumlah paten penting yang menjadi standar dalam teknologi komunikasi seluler dan menarik biaya lisensi berdasarkan harga jual perangkat, bukan berdasarkan harga komponen semikonduktor yang mereka jual. Apple berpendapat bahwa pendekatan ini tidak adil dan membebani produsen perangkat dengan biaya yang tidak proporsional.

Dalam konteks Indonesia, kasus seperti ini akan menimbulkan tantangan tersendiri. Seandainya UUPM-PUTS sudah mengakomodasi isu-isu penyalahgunaan Kekayaan Intelektual, maka KPPU mungkin dapat melakukan investigasi terhadap praktek-praktek seperti yang dilakukan oleh Qualcomm. Namun, dengan regulasi yang ada saat ini, sulit untuk menentukan apakah praktek semacam itu benar-benar melanggar ketentuan persaingan usaha atau hanya bagian dari hak eksklusif yang dimiliki oleh pemegang paten.

Kasus ini menegaskan betapa pentingnya harmonisasi antara hukum Kekayaan Intelektual dan hukum persaingan usaha. Terutama di era digital saat ini, di mana batasan antara inovasi dan eksploitasi menjadi semakin kabur, diperlukan kerangka hukum yang lebih jelas dan tegas untuk menjamin persaingan yang adil dan sehat serta melindungi hak pemegang KI tanpa mengorbankan dinamika persaingan di pasar.

3. Proyeksi Kebutuhan Kerangka Regulasi

a. Peraturan Pemerintah tentang Insentif Pajak atas Penghasilan dan Pembelian Atas Paten

Mengingat pertumbuhan cepat sektor riset dan pengembangan (R&D) di Indonesia serta kebutuhan untuk menarik investasi dalam bidang ini, terdapat kebutuhan untuk mengadopsi mekanisme insentif yang lebih sesuai dengan kebutuhan industri. Muatan pengaturan dari usulan Peraturan Pemerintah tersebut diantaranya yakni:

- a. Menentukan ruang lingkup paten yang memenuhi syarat untuk mendapatkan insentif;
- b. Menetapkan tarif pajak yang lebih rendah untuk pendapatan yang diperoleh dari eksploitasi paten yang memenuhi syarat.
- c. Mengatur periode waktu di mana tarif pajak yang lebih rendah akan berlaku, serta mekanisme perpanjangan atau peninjauan ulang tarif tersebut.
- d. Menetapkan kriteria paten yang memenuhi syarat untuk mendapatkan insentif, termasuk validitas paten, relevansi dengan R&D lokal, dan lainnya.
- e. Mengatur syarat administratif yang harus dipenuhi oleh perusahaan untuk mendapatkan insentif, seperti dokumen pendukung, laporan R&D, sertifikat paten, dan lainnya.
- f. Membuat prosedur pengajuan permohonan insentif.
- g. Menetapkan lembaga yang bertanggung jawab untuk verifikasi dan pemberian insentif, serta mekanisme koordinasi antar lembaga terkait.
- h. Menyusun daftar sanksi untuk perusahaan yang melanggar ketentuan, misalnya dengan mengklaim insentif tanpa memenuhi syarat atau dengan menyembunyikan pendapatan.
- i. Menyusun mekanisme penegakan hukum dan penyelesaian sengketa yang mungkin timbul dalam penerapan insentif.

b. Peraturan Pemerintah tentang Insentif Pendanaan atas Kegiatan Penelitian dan Pengembangan oleh Badan Usaha.

Dalam upaya meningkatkan daya saing industri nasional melalui riset dan pengembangan (R&D), adanya insentif pendanaan yang jelas, tepat sasaran, dan efektif menjadi elemen krusial. Muatan dari usulan Peraturan Pemerintah tersebut dirancang sebagai berikut:

- a. Mendefinisikan perusahaan R&D dan perusahaan non-R&D.
- b. Menjelaskan jenis-jenis R&D yang diterima dalam masing-masing kategori perusahaan.
- c. Menetapkan kriteria kualitatif dan kuantitatif R&D yang memenuhi syarat untuk mendapatkan insentif.
- d. Mengatur syarat administratif yang harus dipenuhi, termasuk dokumentasi, laporan R&D, dan bukti-bukti lainnya.
- e. Membuat prosedur pengajuan insentif untuk masing-masing kategori perusahaan.
- f. Menetapkan badan yang bertanggung jawab untuk memverifikasi dan memberikan insentif, serta mekanisme koordinasi antar instansi yang relevan.

c. Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Jaminan Fidusia atas Hak Kekayaan Intelektual

Hak Kekayaan Intelektual merupakan instrumen penting dalam mendukung inovasi dan kreasi intelektual. Dengan mengakui kemungkinan hak ini sebagai objek jaminan fidusia, potensi untuk mendanai penelitian dan pengembangan meningkat. Namun, ketiadaan kerangka hukum yang jelas dalam pelaksanaannya memerlukan perhatian khusus dalam bentuk peraturan pemerintah.

Dengan kehadiran peraturan pemerintah yang jelas dan komprehensif, diharapkan hak atas paten dan hak cipta dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen jaminan fidusia, sekaligus mendorong inovasi dan kreasi di Indonesia dengan dukungan pembiayaan yang lebih baik. Muatan pengaturan dari usulan Peraturan Pemerintah tersebut diantaranya yakni:

- a. Menentukan jenis hak kekayaan intelektual yang dapat dijadikan objek jaminan fidusia.
- b. Menetapkan prosedur pendaftaran hak kekayaan intelektual sebagai objek jaminan fidusia.
- c. Mengidentifikasi badan yang bertanggung jawab atas pendaftaran tersebut.
- d. Membentuk kriteria dan metode penilaian valuasi untuk hak kekayaan intelektual.
- e. Mendirikan atau mengidentifikasi lembaga penilai yang kompeten dalam melakukan valuasi atas hak tersebut.
- f. Mengatur prosedur eksekusi objek jaminan fidusia apabila terjadi wanprestasi oleh pihak debitor.
- g. Menentukan tindakan yang dapat diambil oleh kreditur dan debitor dalam hal sengketa.

- h. Mendorong pelatihan dan edukasi bagi lembaga keuangan tentang kekhasan dan potensi dari jaminan fidusia hak intelektual.

d. Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

1) Isu Pelindungan Produsen Pangan

Dalam rangka memberikan perlindungan yang lebih inklusif dan komprehensif bagi petani kecil di Indonesia, revisi Undang-Undang Pangan memerlukan penguatan kerangka regulasi untuk menangani tantangan yang dihadapi oleh kelompok tersebut. Dengan keberadaan revisi Undang-Undang Pangan yang lebih inklusif dan komprehensif, Indonesia dapat memastikan bahwa petani kecil - yang merupakan tulang punggung produksi pangan nasional - mendapatkan hak, perlindungan, dan dukungan yang mereka butuhkan untuk berkembang dan memberi kontribusi optimal pada ketahanan pangan negara. Muatan revisi undang-undang tersebut diproyeksikan sebagai berikut:

- a) Mengintegrasikan definisi "Produsen Kecil" dalam UU Pangan berdasarkan kriteria luas lahan, kapasitas produksi, dan keberlanjutan sumber daya.
- b) Mengklarifikasi perbedaan antara produsen kecil, menengah, dan besar untuk menjamin bahwa intervensi yang sesuai diterapkan kepada masing-masing kategori.
- c) Menyusun program khusus untuk pelatihan, pendidikan, dan kapasitas peningkatan bagi produsen pangan kecil untuk meningkatkan produksi, kualitas, dan daya saing produk pangan.
- d) Mengembangkan mekanisme pendanaan atau kredit lunak khusus bagi produsen pangan kecil.

2) Isu Impor Pangan

Revisi Undang-Undang Pangan yang berfokus pada regulasi impor pangan perlu memastikan bahwa ada kejelasan dalam interpretasi serta kesesuaian antar regulasi. Fokus revisi harus mempertimbangkan prinsip kedaulatan pangan serta kepentingan produsen dan konsumen dalam negeri. Muatan revisi undang-undang tersebut diproyeksikan sebagai berikut:

- a) Pasal 36 UU Pangan perlu direvisi untuk mempertegas bahwa impor pangan hanya diperbolehkan jika produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi.
- b) Menetapkan sebuah lembaga independen atau badan pengawas yang bertugas untuk memverifikasi data produksi pangan dalam negeri dan membandingkannya dengan kebutuhan konsumsi dan cadangan pangan.

- c) Lembaga tersebut harus memiliki akses ke data produksi dan distribusi pangan nasional serta harus bekerja dengan transparansi.

e. Revisi Undang-Undang Nomor 29 tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman

Revisi Undang-Undang Perlindungan Varietas Tanaman perlu dilakukan dengan memperhatikan keseimbangan antara perlindungan hak intelektual atas varietas tanaman dan pemajuan inovasi, serta mendukung kemampuan UMKM dan pemegang hak perorangan dalam mempertahankan hak mereka tanpa beban finansial yang memberatkan. Revisi Undang-Undang Perlindungan Varietas Tanaman dengan mempertimbangkan kepentingan pemegang hak PVT perorangan dan golongan UMKM akan memperkuat sektor pertanian Indonesia, mendukung inovasi, dan memajukan kepentingan nasional dalam pembangunan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan. Sebuah pendekatan yang mempertimbangkan keadilan sosial dan ekonomi ini akan memberikan landasan yang kokoh bagi masa depan pertanian berkelanjutan di Indonesia. Muatan revisi undang-undang tersebut diproyeksikan sebagai berikut:

- a) Mengubah Pasal 9 Ayat (1) huruf b untuk memasukkan pengecualian bagi pemegang hak PVT perorangan dan golongan UMKM dari kewajiban membayar biaya tahunan PVT.
- b) Membuat ketentuan bahwa biaya tahunan bagi pemohon hak PVT dari UMKM ditanggung oleh Negara atau diberikan potongan signifikan.
- c) Menyusun definisi yang jelas mengenai pemegang hak PVT perorangan dan golongan UMKM, berdasarkan kriteria seperti jumlah pekerja, omzet tahunan, atau kriteria lain yang relevan.
- d) Menetapkan prosedur administratif yang mudah bagi pemegang hak PVT perorangan dan golongan UMKM untuk mengajukan pengecualian dari pembayaran biaya tahunan.

f. Revisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat perlu dilakukan revisi untuk memperkuat ketentuan mengenai lisensi hak Kekayaan Intelektual dan bagaimana interaksi tersebut harus mematuhi prinsip-prinsip persaingan yang sehat.

Revisi ini mencakup penambahan ketentuan yang secara tegas menjelaskan tentang lisensi hak Kekayaan Intelektual dan bagaimana lisensi tersebut harus beroperasi dalam lingkup persaingan usaha yang sehat. Dalam konteks ini, praktek-praktek khusus dalam pemberian

lisensi, seperti *pooling licensing* dan *cross licensing*, perlu diakui dapat menyebabkan potensi ketidaksehatan dalam persaingan usaha dalam situasi tertentu.

Selain itu, revisi juga perlu dilakukan untuk mengakui kebutuhan untuk menggabungkan prinsip-prinsip "Rule of Reason" ke dalam regulasi. Dengan demikian, industri dan penegak hukum akan memperoleh panduan yang lebih konkret tentang batasan dan standar yang harus diikuti dalam menganalisis dan menilai praktek lisensi hak Kekayaan Intelektual.

g. Optimalisasi Peran BUMN dalam Litbangjirap

UU Cipta Kerja menambahkan kewajiban BUMN yang semula merupakan kewajiban pelayanan umum sebagaimana diatur dalam BAB V UU BUMN, diperluas cakupannya menjadi "kewajiban pelayanan umum, riset, dan inovasi." Dengan perluasan ruang lingkup tersebut, riset dan inovasi ditempatkan sebagai kewajiban yang dapat dilaksanakan melalui skema penugasan khusus oleh pemerintah kepada BUMN. Dengan begitu kegiatan litbang oleh BUMN dapat diselenggarakan dengan skema kompensasi.

Meski begitu, terdapat beberapa pengaturan yang terkait dengan riset dan pengembangan yang masih perlu dievaluasi dalam rangka mengoptimalkan peran BUMN dalam aktivitas litbang. Meski merupakan perpanjangan tangan negara, BUMN tetap merupakan *institutional mix* modal negara dengan tata kelola swasta. Aspek komersial dan insentif tentu tidak dapat dilepaskan sebagai faktor pendorong inovasi BUMN.

Saat ini terdapat dua Undang-Undang yang secara umum meregulasi aktivitas litbang oleh badan usaha, termasuk di dalamnya BUMN. Pertama adalah UU No. 3/2014 tentang Perindustrian (sebagaimana diubah dengan UU Cipta Kerja), kedua adalah UU No. 11/2019 tentang Sisnas Iptek (sebagaimana diubah dengan UU Cipta Kerja). Dalam pasal 15-18 UU Perindustrian diatur bahwa pemerintah dapat melakukan kerja sama dengan lembaga penelitian dan pengembangan untuk membantu industri meningkatkan kapasitas SDM-nya, termasuk dalam bidang litbang itu sendiri. Lebih lanjut dalam UU Sisnas Iptek BUMN ditempatkan sebagai pelaku sekaligus sumber pendanaan Iptek.

Antara peran pemerintah sebagai fasilitator kerja sama lembaga litbang dengan BUMN, dengan peran BUMN sebagai pelaku dan sumber dana Iptek, masih belum terdapat titik "koneksi" semenjak ketentuan UU Perindustrian mengenai peran pemerintah pun belum memiliki peraturan teknis yang menjabarkan pelaksanaannya. Sehingga antara rezim litbang dalam UU Perindustrian dengan rezim litbang dalam UU Sisnas Iptek masih belum dapat terkomponasikan dengan baik.

Di sisi lain, orientasi litbangjirap yang dilakukan oleh BUMN dalam UU Sisnas Iptek relatif terbatas. BUMN masih dipandang sebagai pelaku Iptek dari sisi pemanfaatan hasil litbangjirap, melalui invensi, inovasi, dan difusi Iptek, sebagaimana diatur dalam pasal 46 UU Sisnas Iptek:

2. Badan Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 huruf d berfungsi menumbuhkan kemampuan Perekayasaan, Invensi, Inovasi, dan Difusi Ilmu Pengetahuan dan Teknologi untuk menghasilkan barang dan/atau jasa yang memiliki nilai tambah.
3. Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Usaha bertanggung jawab mendayagunakan manfaat keluaran Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi berupa Invensi dan Inovasi.

Sehingga peran BUMN masih ditempatkan dalam fase “luaran” ketimbang dari sisi riset dan pengembangan itu sendiri. Orientasi pada “luaran” litbangjirap juga masih ditemukan dalam pengaturan insentif-insentif yang dapat diterima oleh BUMN dalam melakukan aktivitas litbangjirap. Meski saat ini terdapat penugasan khusus riset dengan skema kompensasi, namun memiliki ekosistem dimana BUMN dapat melakukan riset secara mandiri tetap diperlukan.

Salah satu insentif untuk mendorong aktivitas litbangjirap adalah dengan menjadikan riset dan pengembangan sebagai komponen perhitungan TKDN dengan besaran 20-30% tergantung pada sektor industri. Ketentuan tersebut diatur Perpres No, 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diubah dengan Perpres No. 12 Tahun 2021. Secara lebih detail dalam Permenperin sesuai dengan sektor industri masing-masing. Contohnya, industri ponsel, komputer genggam, dan komputer tablet, diatur dalam Permenperin 29/2017.

Dalam Permenperin 29/2017 komponen litbang yang dihitung dalam TKDN masih berorientasi pada indikator luaran seperti lisensi, perangkat tegar, desain industri, dan DTLST. Hal serupa juga terjadi dalam Industri elektornika dan telematika sebagaimana diatur dalam Permenperin 22/2020. Insentif lainnya adalah berupa *super tax deduction* hingga 300% yang diberikan kepada badan usaha yang melakukan litbang.

Ketentaun tersebut diatur dalam Pasal 29c ayat (1) PP 94 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan yang diubah dengan PP Nomor 45 Tahun 2019 (PP 45/2019):

“(1) Kepada wajib pajak badan dalam negeri yang melakukan kegiatan penelitian dan pengembangan tertentu di Indonesia, dapat diberikan pengurangan penghasilan bruto paling tinggi 300% (tiga ratus persen) dari jumlah biaya yang dikeluarkan untuk

kegiatan penelitian dan pengembangan tertentu di Indonesia yang dibebankan dalam jangka waktu tertentu.”

Lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 (2) PMK 153/2020 tentang Pemberian Pengurangan Penghasilan Bruto Atas Kegiatan Penelitian Dan Pengembangan Tertentu Di Indonesia

“Pengurangan penghasilan bruto paling tinggi 300% (tiga ratus persen) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. pengurangan penghasilan bruto sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan penelitian dan pengembangan; dan*
- b. tambahan pengurangan penghasilan bruto sebesar paling tinggi 200% (dua ratus persen) dari akumulasi biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan penelitian dan pengembangan dalam jangka waktu tertentu.”*

Pasal 2(3):

- a. 50% jika litbang menghasilkan paten atau hak PVT yang terdaftar di kantor paten/PVT dalam negeri;*
- b. 25% jika litbang menghasilkan paten atau hak PVT yang terdaftar di kantor paten/PVT dalam negeri didaftar pula di kantor paten/PVT luar negeri;*
- c. 100% jika litbang mencapai tahap komersialisasi; atau*
- d. 25% jika litbang yang menghasilkan paten atau PVT sebagaimana dimaksud huruf a dan b serta mencapai tahap komersialisasi sebagaimana dimaksud huruf c dilakukan melalui kerja sama dengan lembaga penelitian dan pengembangan pemerintah/ perguruan tinggi di Indonesia.”*

Aturan di atas harus dievaluasi sebab masih belum cukup mendorong badan usaha, termasuk BUMN untuk melakukan litbangjirap.

Pada dasarnya aktivitas litbangjirap tidak menjamin keberhasilan, disisi lain membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Begitu pun ketika proses litbangjirap berhasil menghasilkan luaran, maka pertanyaan selanjutnya bagaimana hasil tersebut dapat dipasarkan untuk mendapatkan keuntungan? Tidak dapat dipungkiri, insentif yang masih menekankan pada produk luaran masih belum cukup mendorong peran BUMN melakukan litbang karena ketidakpastian hasil. Padahal dalam UU Sisnas Iptek diatur bahwa BUMN sebagai pelaku litbangjirap juga merupakan sumber pendanaan disamping sebagai “pengguna.” Bagaimana pun dalam konteks litbangjirap, kegagalan pun merupakan aset yang layak untuk didanai dan diperhitungkan.

Maka dari itu diperlukan kerangka regulasi sebagai berikut:

1. Revisi UU No. 11/2019 tentang Sisnas Iptek (sebagaimana diubah dengan UU Cipta Kerja), untuk memperluas cakupan peran BUMN dalam Sisnas Iptek tidak hanya sebagai “pengguna” dan sumber pendanaan.
2. Revisi:
 - a. Permenperin 29/2017 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Penghitungan Nilai Tingkat Komponen dalam Negeri Produk Telepon Seluler, Komputer Genggam, dan Komputer Tablet;
 - b. Permenperin 22/2020 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penghitungan Nilai Tingkat Komponen Dalam Negeri Produk Elektronika dan Telematika;
 - c. PMK 153/2020 tentang Pemberian Pengurangan Penghasilan Bruto Atas Kegiatan Penelitian Dan Pengembangan Tertentu Di Indonesia,

agar memasukan proses litbangjirap sebelum luaran seperti pendanaan mau pun aktivitas litbangjirap secara umum sebagai komponen yang diperhitungkan dalam memberikan insentif kepada BUMN, baik itu dalam bentuk perhitungan komponen TKDN mau pun potongan pajak.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, terdapat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil evaluasi terhadap implementasi perencanaan kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024, didapati bahwa:
 - a. permasalahan umum regulasi di Indonesia terdiri dari masalah substantif, prosedural, dan kelembagaan sebagai berikut
 - 1) masalah substantif: kualitas regulasi yang buruk dan over-regulasi.
 - 2) masalah prosedural: pembentukan regulasi yang mengambang dari perencanaan, minimnya partisipasi masyarakat, dan kualitas kajian serta penelitian yang buruk.
 - 3) masalah kelembagaan: buruknya koordinasi dan tingginya kepentingan sektoral dan faktor budaya hukum dan sumber daya manusia.
 - b. Dari sisi capaian perencanaan dan realisasi regulasi, hasil evaluasi kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024 mencerminkan adanya gap antara perencanaan dan realisasi sebagai berikut:
 - 1) dari 37 RUU yang diusulkan, hanya 27 RUU yang masuk ke dalam daftar Prolegnas/RKP, dan hanya 8 yang berhasil diundangkan.
 - 2) dari 49 RPP yang diusulkan, hanya 22 RPP yang masuk ke dalam daftar Progsun/RKP, dan hanya 9 yang berhasil diundangkan.
 - 3) dari 53 RPerpres, hanya 20 Rperpres yang masuk ke dalam daftar Progsun/RKP, dan hanya 11 yang berhasil diundangkan.
 - 4) dari total 139 peraturan perundang-undangan yang diusulkan di dalam kerangka regulasi dalam RPJMN 2020-2024, hanya 67 usulan peraturan yang masuk ke dalam daftar Prolegnas/Progsun/RKP, dan hanya 28 yang berhasil dundangkan.
 - 5) Dari jumlah tersebut diketahui terdapat 72 peraturan perundang-undangan yang belum berhasil diturunkan ke dalam Prolegnas/Progsun/RKP sepanjang tahun 2020-2023 (residu).
2. Berdasarkan visi Indonesia Emas 2045 yang dicanangkan di dalam RPJPN 2025-2045 berupa Negara Nusantara Berdaulat, Maju, dan Berkelanjutan, yang tercermin dalam 5 (lima) sasaran yaitu: (i) pendapatan per kapita setara negara maju; (ii) kemiskinan 0% dan ketimpangan berkurang; (iii) kepemimpinan dan pengaruh internasional meningkat; (iv) daya saing bangsa meningkat; dan (v) intensitas emisi GRK menurun menuju *net zero emission*. Sasaran ini diformulasikan guna mewujudkan Indonesia sebagai negara kepulauan

terbesar yang tangguh pada tahun 2045, yang memiliki kekuatan geopolitik maritim, kekuatan militer maritim, kekuatan geoekonomi maritim, dan kekuatan peradaban maritim. Adapun dalam implementasinya di RPJMN 2025-2029, maka terdapat enam sektor prioritas yang perlu direspon dengan perubahan atau pembentukan regulasi, yakni:

- a. Sektor politik, hukum, pertahanan, dan keamanan:
 - b. Sektor sosial dan budaya:
 - c. Sektor ekologi:
 - d. Sektor penataan wilayah dan penataan ruang:
 - e. Sektor infrastruktur:
 - f. Sektor ekonomi:
3. Berdasarkan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan di setiap sektor prioritas, didapati temuan sebagai berikut:
- a. Sektor politik, hukum, pertahanan, dan keamanan: Pada aspek regulasi pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, terdapat kebutuhan mendesak untuk memperkuat perlindungan lingkungan melalui aturan yang lebih spesifik dan menyempurnakan pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah. Terdapat juga tantangan dalam menangani eksploitasi ilegal seperti pengerukan pasir. Sebuah sistem terintegrasi diperlukan untuk menjaga efektivitas pengelolaan. Terakhir, isu terkait pengungsi dan pencari suaka menekankan kompleksitas masalah ini di wilayah yang memiliki banyak pulau seperti Indonesia. Meskipun Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 menyediakan kerangka hukum, tantangan dalam implementasi meliputi kapasitas sumber daya, penegakan hukum, dan dukungan sosial bagi pengungsi. Penyesuaian ini mencerminkan dinamika yang kompleks dan sifat multifaset dari sektor maritim Indonesia dan perlunya evaluasi berkelanjutan untuk memastikan efektivitas dan keberlanjutan.
 - b. Sektor sosial dan budaya: Terdapat beberapa isu yang berkaitan dengan evaluasi regulasi di sektor sosial dan budaya. Dalam konteks perikanan bagi masyarakat lokal, penekanan pada pendekatan yang sentralistik dalam perizinan menyulitkan partisipasi masyarakat dan mereduksi otonomi daerah. Dibutuhkan pengakuan dan inklusivitas terhadap peran masyarakat tradisional dalam pengelolaan sumber daya pesisir. Disharmonisasi pengaturan hutan mangrove antara regulasi wilayah pesisir dan kehutanan menciptakan ambiguitas yang memerlukan penyelesaian dengan mempertimbangkan peran ekologis mangrove. Mengenai hak atas tanah masyarakat pesisir, Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Hak Pengusahaan Perairan Pesisir menyoroti perlunya perlindungan hak

masyarakat dengan perubahan rezim, meskipun regulasi terbaru menyatakan konversi izin pengelolaan menjadi hak milik. Terakhir, isu-isu dalam hukum agraria seperti tumpang tindih dan ketidaksinkronan berbagai peraturan, serta hambatan dalam implementasi UUPA, menegaskan kebutuhan untuk penguatan UUPA melalui RUU Pertanahan.

- c. Sektor ekologi: Terdapat beberapa regulasi yang terkait dengan sektor ekologi yang perlu dilakukan evaluasi. Dalam konteks keuangan, UU Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD) mencerminkan usaha untuk menyeimbangkan sumber daya nasional dengan kebutuhan infrastruktur, namun terkadang mengabaikan variasi pembangunan lokal, berpotensi mengurangi fleksibilitas daerah. Selanjutnya, dalam UU Pemerintahan Daerah, terdapat resentralisasi yang terlihat dalam penarikan kewenangan dari daerah kabupaten/kota, serta pengendalian ketat, menimbulkan tantangan seperti pengurangan pendapatan daerah, penghambatan inovasi, dan potensi ketidakpastian hukum. Terakhir, dalam perencanaan, Perubahan UU Penataan Ruang oleh UU Cipta Kerja menunjukkan sentralisasi yang terlalu kuat dengan fokus monolistik pada ekonomi, sehingga berpotensi mengurangi kualitas dalam keputusan pemanfaatan lingkungan. Keseluruhan isu ini mencerminkan adanya kebutuhan untuk menilai kembali pendekatan regulasi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, demi mencapai keseimbangan yang lebih tepat antara otonomi daerah, efisiensi, dan pertimbangan lingkungan.
- d. Sektor penataan wilayah dan penataan ruang: UU Cipta Kerja jo Perppu Cipta Kerja mengubah izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan, sebuah perubahan nomenklatur yang berimplikasi serius terhadap pengawasan dan perlindungan lingkungan. Selain itu, pemerintah daerah dipersempit ruang geraknya dalam rezim Cipta Kerja, menjadi subjek pasif dalam pelimpahan kewenangan, berbeda dengan kewenangan aktif yang mereka pegang sebelumnya. PP Nomor 22 Tahun 2021 menimbulkan permasalahan lain dengan kesalahpahaman dalam menerapkan prinsip *strict liability*, berpotensi mengganggu penerapan prinsip pencemar membayar. Pengelolaan sampah juga menjadi perhatian, dimana pengelolaannya belum dianggap sebagai pelayanan dasar menurut UU Pemda, dan tidak adanya kebijakan disintensif untuk pengurangan sumber sampah membutuhkan evaluasi. Terakhir, perlu dilakukan evaluasi terhadap pengoperasionalan prinsip "polluters pays" dalam penanganan pencemaran dan kerusakan lingkungan, serta sistem pendanaan restorasi lingkungan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 46 Tahun 2017 jo. PP No. 22/2021. Keseluruhan

- isu ini menunjukkan adanya tantangan kompleks dalam penataan wilayah dan ruang yang membutuhkan perhatian dan solusi terpadu.
- e. Sektor infrastruktur: Pertama, terkait dengan maritima cabotage, terdapat kebutuhan untuk mendefinisikan dan mengklarifikasi ruang lingkupnya, terutama mengingat kekosongan hukum dalam rute-rute tertentu seperti antara satu pulau dan satu pelabuhan. Solusi yang mungkin adalah penyebutan "titik" sebagai poin embarkasi dan disembarkasi. Selain itu, absennya pengaturan mengenai waivers atau pengecualian dalam UU Pelayaran menunjukkan komitmen yang kuat namun meninggalkan potensi masalah dalam situasi khusus, sehingga penyusunan kriteria dan mekanisme waivers bisa menjadi pertimbangan penting. Kedua, terkait dengan pendanaan kapal melalui hipotik, kebutuhan akan peraturan yang jelas dan tegas menjadi vital, mengingat kompleksitas eksekusi hipotik pada aset yang selalu bergerak seperti kapal, serta biaya tinggi yang mungkin menghambat proses tersebut. Terakhir, revisi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (sektor Perikanan dan Kelautan) diperlukan, dengan penambahan aspek-aspek seperti pengenalan manfaat untuk meningkatkan transparansi dan integritas dalam proses perizinan, serta mendukung pencegahan tindak pidana seperti pencucian uang. Keseluruhan isu ini mencerminkan tantangan yang kompleks dan saling terkait dalam mengatur sektor maritim di Indonesia.
 - f. Sektor ekonomi: Pertama, terkait dengan insentif penelitian dan pengembangan, ada perlunya mempertimbangkan perubahan atau penambahan skema, seperti skema IP Box, yang memungkinkan tarif pajak lebih rendah untuk pendapatan dari paten dan hak kekayaan intelektual lainnya. Insentif juga harus diberikan pada pendanaan riset oleh badan usaha, bukan hanya lembaga negara atau perguruan tinggi. Selanjutnya, dalam konteks ketahanan pangan, UU Pangan perlu dievaluasi untuk mencakup perlindungan khusus bagi produsen pangan kecil, mengingat keragaman dan variasi dalam ukuran dan kapasitas mereka, serta mengatasi isu pembayaran PVT tahunan yang mungkin memberatkan pelaku usaha kecil. Terakhir, UU Persaingan Usaha tampaknya memerlukan perbaikan untuk menjangkau aspek khusus dari penyalahgunaan monopoli Kekayaan Intelektual, terutama dalam konteks persaingan curang di ranah digital.
4. Dalam rangka mendukung pelaksanaan RPJMN 2025-2029, terdapat beberapa isu strategis di sektor prioritas yang perlu dilengkapi dengan pembentukan, perubahan, atau penggantian peraturan perundang-undangan. Adapun isu strategis di sektor prioritas tersebut meliputi:

- a. pengelolaan dan pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar dalam rangka melindungi kedaulatan teritorial negara, termasuk memperjelas penanganan lalu lintas kapal asing di sektor pariwisata dan memperjelas konsep penanganan pencari suaka sebagai bagian dari kewajiban konstitusional negara;
- b. Penguatan otonomi daerah dan peran masyarakat lokal dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil untuk melestarikan budaya maritim, termasuk memperjelas desain pemanfaatan sumber daya maritim.
- c. Mendorong penguatan otonomi daerah dan desentralisasi seluas-luasnya, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam sesuai amanat UUD 1945, termasuk memperkuat peran DPRD sebagai representasi publik dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan wilayah di daerah.
- d. Memperkuat peran pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan izin lingkungan di daerah, termasuk dalam rangka meningkatkan mutu pengelolaan sampah sebagai layanan dasar oleh pemerintah daerah. Pada sektor lingkungan ini, penting pula untuk memperkuat partisipasi masyarakat dalam melakukan analisis risiko lingkungan, termasuk memperkuat skema insentif dan disinsentif bagi produsen, pemegang merek, dan pelaku ritel dalam melakukan pengelolaan sampah. Di sisi energi, penting untuk mulai mempersiapkan sumber-sumber energi yang tidak ramah lingkungan, untuk diganti dengan sumber energi baru terbarukan yang ramah lingkungan.
- e. Pada sisi infrastruktur maritim, perlu untuk memperkuat privilege bagi kapal-kapal berbendera Indonesia dengan cara memperkuat desain cabotage. Industri pelayaran juga perlu diberikan stimulus agar dapat berkembang, salah satunya melalui pemberian kemudahan akses pembiayaan yang dapat dilakukan dengan mengimplementasikan konsep hipotik kapal yang disertai dengan penyusunan desain pelaksanaan eksekusinya, sehingga hipotik kapal menjadi objek bisnis yang menarik bagi industri perbankan.
- f. Pada sisi transformasi ekonomi digital (*knowledge based economy*), diperlukan adanya stimulus dari negara atas kegiatan riset dan pengembangan (R&D), terutama yang dilakukan oleh industri swasta. Salah satu bentuk stimulan adalah menggunakan pendekatan insentif patent box yang memberikan skema potongan pajak pada pemanfaatan paten. Skema ini lebih menarik daripada sekedar memberikan insentif berupa pengurangan pajak yang dihitung dari biaya riset dan pengembangan. Selain itu, penting pula untuk menyegerakan terselenggaranya pranata jaminan fidusia atas hak kekayaan intelektual guna mendorong pemanfaatan inovasi secara optimal.

B. Saran

Berdasarkan temuan yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, terdapat beberapa rekomendasi atau saran yang perlu dilakukan, agar usulan kerangka regulasi dapat diimplementasikan dengan baik, yakni:

1. Perlu dilakukan mekanisme konfirmasi kepada direktorat lain di Bappenas, ataupun konfirmasi kepada kementerian sektor, untuk memastikan bahwa usulan kerangka regulasi di dalam background studi ini telah sesuai dengan kebutuhan sektor atau telah sesuai dengan arah pembangunan yang direncanakan di tiap sektor kementerian.
2. Perlu dilakukan koordinasi dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, untuk melakukan sinkronisasi perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan. Berbagai usulan kerangka regulasi di dalam penelitian ini perlu diintegrasikan dengan program legislasi nasional (Prolegnas), dan program penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden (Progsun).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amartya Sen. (1988). The Concept of Development. In H. Chenery, & T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics* (pp. 9-11). Elsevier Science Publishers.
- Andrew Gouldson, & Joseph Murphy. (2005). *Regulatory Realities: The implementation and impact of industrial environmental regulation*. Earthscan.
- Bappenas. (2014). Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi Dalam RPJMN 2015-2019.
- Caiden, G.E, Public Administration. (Second edition), California: Palisades Publishers, 1982.
- Carpenter, D., & Moss, D, Preventing regulatory capture. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- D. M. Trubek, & A. Santos, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press.
- Dahuri, R., J. Rais, S. P. Ginting, and M. J. Sitepu. Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Desa Pantai dan Lautan Secara Terpadu. Jakarta; PT. Pradnya Paramita, 1996.
- Daud Silalahi. (2018). *Lahirnya Hukum Lingkungan dan Perkembangannya Dalam Perspektif Internasional dan Regional*. Bandung: Aksara Buana.
- David M. Trubek, *The "Rule of Law" in Development Assistance: Past, Present, and Future*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- F. Amhar & M. Dermawan. (2021). Perkembangan Penataan Ruang setelah UU Omnibus Law Cipta Kerja. *Prosiding Seminar Nasional Kebijakan Satu Peta dan Implementasinya untuk Perencanaan Wilayah (DAS) dan Mitigasi Bencana*, Solo: Universitas Negeri Solo.
- Graham Haughton. (1999). Environmental Justice and the Sustainable City. In D. Satterthwaite, *The Earthscan Reader in Sustainable Cities* (p. 18). London (United Kingdom): Routledge.
- Graham Smith. (2003). *Deliberative Democracy and The Environment*. Routledge.
- Irfan Sofi. (2022). *Bunga Rampai Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Politeknik Keuangan Negara STAN.
- J. E. Holder, & M. Lee. (2007). *Environmental Protection Law and Policy*. Cambridge University Press.
- John Blewitt. (2008). *Understanding Sustainable Development*. London (United Kingdom): Earthscan. p. 3-4, 51.
- Juwana, S., Gianova, G., & Laidha, G. M. (2020). *RUU (Omnibus Law) Cipta Kerja dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Berkelanjutan di Sektro Kelautan*. Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative. p. 24-27.

- Karl F. Seidman. (2005). *Economic Development Finance*. Sage Publications. p. 5.
- Martha Finnemore. (1996). *National Interests in International Society*. Cornell University Press.
- Max Weber, *Law in Economy and Society*, New York: Simon and Schuster, 1969.
- Michael Clarke, *Regulation: The Social Control of Business Between Law and Politics*, Harlow: Pearson Education Limited.
- Michael G. Faure dan Roy A. Partain, *Environmental Law and Economics Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran & Penerbit Binacipta, 1929.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran & Penerbit Binacipta, 1976.
- Mochtar Kusumaatmadja. (2002). *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.
- P. J. Cooper, & M. Vargas. (2004). *Implementing sustainable development: From global policy to local action*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Prüss-Ustün, A., Wolf, J., Corvalán, C., Bos, R. and Neira, M. (2016). Preventing Disease through Healthy Environments: A Global Assessment of the Burden of Disease from Environmental Risks.
- R. C. Repetto. (1985). *The Global Possible: Resources, Development, and the New Century*. United States of America: Yale University Press.
- Reza Banakar, *Normativity in Legal Sociologu: Methodological Reflections on Law and Regulations in Late Modernity*, Swiss: Springer International Publishing, 2015.
- Richard J. Lazarus. (2004). *The Making of Environmental Law*. United States: The University of Chicago Press.
- Robert Delorme, The State as Relational Integrated and Complex, dalam Boyer, R., & Saillard, Y. (Eds.). (2002). *Régulation theory: The state of the art*. London: Routledge.
- Sally Wheeler dan Phil Thomas, "Socio-Legal Studies," dalam David Hayton (eds.), *Law's Future(s)*, Oxford: Hart Publishing, 2002.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Thomas Carothers. (2006). The Rule of Law Revival. In T. Carothers, *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (p. 3). Washington (United States): Carnegie Endowment for International Peace.

Timothy Beatley, and Kristy Manning. (1998). *The Ecology of Place*. Washington: Island Press.

Tjokrowinoto, Moeljarto, Pola Pembangunan Sebuah Analisa, Arah, dan Strategi, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995.

Todd S. Aagard. (2009). *Environmental law as a legal field: An enquiry in legal taxonomy*. Villanova University Charles Widger School of Law.

United Nations. Division For Ocean Affairs And The Law Of The Sea, *Handbook on the Delimitation of Maritime Boundaries* (New York: United Nations, 2000).

Jurnal

A. R. Meinarsari, & H. Nursadi. (2022). Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah: Sentralisasi atau Desentralisasi. *Syntax Literate*, 7(8).

Adam Smith, *Lectures on Jurisprudence* dalam Yong-Shik Lee, “General Theory of Law and Development,” *Cornell International Law Journal*, Vol. 50, 2017.

Adnan Yazar Zulfikar. (2022). *Environmental protection law in the vortex of omnibus legislation: A case study on Indonesia's omnibus law on job creation*. Tilburg (Netherland): Tilburg University.

Adryan Adisaputra Tando, “Aktualisasi Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup di Indonesia: Mencegah Penyimpangan Prinsip Pencemar Membayar dan Earmarking,” *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 5, No. 2, 2019.

Agarwal, S., Lucca, D., Seru, A., & Trebbi, F, Inconsistent regulators: Evidence from banking. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(2), 2014.

Alina Miron, “The Archipelagic Status Reconsidered in Light of the South China Sea and Düzgit Integrity Awards,” *Indonesian Journal of International Law* 15, no. 3 (July 31, 2018), <https://doi.org/10.17304/ijil.vol15.3.729>.

Ashabul Kahfi, “Jaminan Konstitusional Terhadap Hak Atas Lingkungan Hidup di Indonesia,” *Jurnal Al-Daulah*, Vol. 2, No. 2, Desember 2013.

Atip Latipulhayat. (2014). Khazanah Mochtar Kusumaatmadja. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 1(3).

Ben Purvis, Yong Mao, & Robinson Darren. (2019). Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustainability Science*, 14(3).

Brinkman, R. (1995). Economic Growth versus Economic Development: Toward a Conceptual Clarification. *Journal of Economic Issues*, 29(4).

Colin Kirkpatrick dan David Parker, Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries, *Public Administration and Development Review*, vol 24, 2004.

David M. Trubek, “Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development,” *Yale Law Journal*, Vol. 82, No. 1, 1972.

- Diah Paramita Sari and Sri Muslimah, “Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar Indonesia Dalam Menghadapi Perubahan Iklim Global,” *Yustisia* 3, no. 3 (April 21, 2014), <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i3.29548>.
- E. Charles Sherman, “Law and Development Today: The New Developmentalism”, *German Law Journal*, Vol. 10, No. 9.
- Eko Kuncoro Adiyanto, Etty Eidman, and Luky Adrianto, “Tinjauan Hukum Dan Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar Indonesia (Studi Kasus Pulau Nipa),” *Buletin Ekonomi Perikanan* 7, no. 2 (January 1, 2007).
- Elizabeth Fisher. (2021). Environmental Law, Scholarship, and Epistemic Reponsibility. *Oxford Journal of Environmental Law*, 33. p. 521; Alyson Flournoy. (2003). In Search of an Environmental Ethic. *Columbia Journal of Environmental Law*, 28.
- Elliot M. Berg, “Law and Development: A Review of the Literature and a Critique of ‘Scholar in Self-Estrangement’,” *AM J. Comp. L.* Vol. 492, 1977.
- Hector I Santos Santos, "Cabotage Laws: A Colonial Anachronism", *Revista de Derecho Puertorriqueno*, Vol. 36, 1997.
- Ida Nurlinda. (2010). Metode Konsolidasi Tanah untuk Pengadaan Tanah yang PARTISIPATIF dan Penataan Ruang yang Terpadu. *Jurnal Hukum*, 2(18).
- Imamulhadi. (2021). The Sustainable Environmental Protection Deregulation Concept During the Covid-19 Pandemic. *Padjadjaran Journal of Law*, 8(3).
- Indriati Modeong, “Pengamanan Pulau-Pulau Terluar Indonesia Dalam Upaya Keutuhan Wilayah Negara Republik Indonesia Berdasarkan Hukum Internasional,” *Lex Privatum* 8, no. 3 (2020).
- J. K. Boyce, *et.al.* (1999). Power distribution, the environment, and public health: A state-level analysis. *Ecological Economics*, 29(1).
- Justice Mensah. (2019). Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action. *Cogent Social Sciences*, 5(1).
- Kagan E, Presidential administration. *Harvard Law Review* 114, 2001.
- Kania Jennifer Wiryadi, dkk., “Sistem Pendanaan Pemulihan Lingkungan Hidup: Teori, Peraturan dan Praktik”, *Padjadjaran Law Review*, Vol. 8 (2), 2020.
- Linus J. McManaman, “Social Engineering: The Legal Philosophy of Roscoe Pound,” *St. John’s Law Review*, Vol. 33, No. 1, 1958.
- Ludwig Kramer. (1996). Public Interest Litigation in Environmental Matters Before European Court. *Oxford Journal of Environmental Law*, 8(1).
- Marihot Nasution. (2020). Ketimpangan Antar Wilayah & Hubungannya dengan Belanja Pemerintah: Studi di Indonesia. *Jurnal Budget*, 5(2). p. 84; Fajar Sumirat. (2019). Analisis

Inovasi Kebijakan Daerah dalam Rangka Pengurangan Kesenjangan Wilayah. *Bappenas Working Papers, II(2)*.

Michael G. Faure dan D. Grimenaud dalam Andri Gunawan Wibisana, "Analisa Law and Economics atas Kompensasi dan Asuransi Lingkungan di Indonesia: Sebuah Kritik Atas Kompensasi Tanpa Sistem," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* No. 4, Oktober-Desember 2009.

Michael G. Faure dan Tom Hartlief, "Compensation Funds versus Liability and Insurance for Remedying Environmental Damage," *Reciel* Vol 5 Issue 4, 1996.

Morita Christallago, et. al, "PELAKSANAAN POLLUTER PAYS PRINCIPLE PADA PERUSAHAAN PERTAMBANGAN DALAM PEMULIHAN PENCEMARAN LAUT", *Law Review* Volume XX, No. 2.

Muhar Junef. (2017). Penegakan Hukum dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. *De Jure*, 17(4).

Peltzman, S, Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 19, 1976.

Prahesti Sekar Kurmandhani, "Penegakan Hukum Lingkungan Hidup oleh Pemerintah Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah", "Dharmasiswa" *Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, Vol. 2.

Q. Du, & J. T. Kang. (2016). Tentative ideas on the reform of exercising state ownership of natural resources; Preliminary thoughts on establishing a state-owned natural resources supervision and administration commission. *Jiangxi Social Science*, 6.

Rambu Asana, Sri Suwartiningsih, and Adrianus Bintang Hanto Nugroho, "Kebijakan Pertahanan Indonesia Terhadap Pulau-Pulau Kecil Terluar Pada Masa Pemerintahan Jokowi," *Cakrawala* 6, no. 1 (June 26, 2017).

Roscoe Pound, "A Comparison of Ideals of Law," *Harvard Law Review*, Vol. 47, No. 1, 1933.

Roscoe Pound, "The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. [Concluded] III. Sociological Jurisprudence," *Harvard Law Review*, Vol. 25, No. 6, 1912.

Ufit Pangarti, et.al. (2022). Studi komparatif ketimpangan antar pulau di Indonesia. *Forum Ekonomi*, 24(2).

Wahyu Nugroho. (2017). Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-undangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam PASca Reformasi dalam Bangunan Negara Hukum. *JURNAL Legislasi Indonesia*, 14(4).

Wahyunot dan Ai Dariah, "Degradasi Lahan di Indonesia: Kondisi Eksisting, Karakteristik, dan Penyeragaman Definisi Mendukung Gerakan Menuju Satu Peta", *Jurnal Sumberdaya Lahan*, Vol. 8(2), 2014.

Yosef Jabareen. 2008. "A new conceptual framework for sustainable development." *Environmental Development Sustainability* 10.

Zulfa Aulia. (2018). Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan? *Undang: Jurnal Hukum*, 1(2).

Dokumen Lainnya

A. Gde Bagus Wahyu Dhyatmika, “Ini Alasan Megawati Selamatkan Pulau Nipah,” *Tempo*, May 25, 2016, <https://nasional.tempo.co/read/774049/ini-alasan-megawati-selamatkan-pulau-nipah>.

AEER, “Transisi Energi di Indonesia dari Segi Pendanaan dan Lingkungan”, <https://aeer.info/category/ulasan/>.

Agus Tri Harsanto, “Pulau Nipah Batam, Markas TNI Tepat Depan Wajah Singapura, Dulu Hampir Hilang Karena Tambang Pasir,” *Tribunbatam.id*, July 28, 2019, <https://batam.tribunnews.com/2019/07/28/pulau-nipah-batam-markas-tni-tepat-depan-wajah-singapura-dulu-hampir-hilang-karena-tambang-pasir>.

Aliansi Zero Waste Indonesia, “Perpres 83/2018: Penanganan Sampah Laut yang Tidak Menyelesaikan Permasalahan Sampah”, <https://aliansizerowaste.id/2019/02/17/perpres-83-2018-penanganan-sampah-laut-yang-tidak-menyelesaikan-permasalahan-sampah/>, diakses 25 Mei 2023.

Andi Nur Aminah and Citra Listya Rini, “Warga Miangas Belanja Perlengkapan Dapur Dari Filipina,” *Republika Online*, May 21, 2013, <https://news.republika.co.id/berita/mn4nu1/warga-miangas-belanja-perlengkapan-dapur-dari-filipina>.

Andri Prasetyo, dkk., “Kepatuhan Penempatan Dana Jaminan Reklamasi dan Pascatambang di Indonesia”, 2018, <https://pwypindonesia.org/id/kepatuhan-penempatan-dana-jaminan-reklamasi-dan->

Atalya Puspa, “Reklamasi Bekas Galian Tambang Libatkan Berbagai Pihak”, <https://mediaindonesia.com/humaniora/491279/reklamasi-bekas-galian-tambang-libatkan-berbagai-pihak>, diakses 20 Mei 2023.

Badan Pusat Statistik, ‘Indeks Pembangunan Manusia Nasional’, accessed 8 August 2023, <https://www.bps.go.id/subject/26/indeks-pembangunan-manusia.html>.

Badan Pusat Statistik, melalui dataindonesia.id, Prevalensi Ketidacukupan Pangan RI Kembali Naik pada 2022, <https://dataindonesia.id/ragam/detail/prevalensi-ketidacukupan-pangan-di-ri-kembali-naik-pada-2022>. 2 Agustus 2023

Bagir Manan. (2010, November 11). Problematik Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Ceramah*. Sukabumi: Sekolah Tinggi Hukum Pasundan.

Bea dan Cukai, “Official Website Direktorat Jenderal Bea Dan Cukai,” www.beacukai.go.id, September 9, 2020, <https://www.beacukai.go.id/berita/sinergi-bea-cukai-dan-polri-atasi-kejahatan-transnasional.html>.

Bea dan Cukai, “Official Website Direktorat Jenderal Bea Dan Cukai,” www.beacukai.go.id, September 9, 2020, <https://www.beacukai.go.id/berita/sinergi-bea-cukai-dan-polri-atasi-kejahatan-transnasional.html>.

Buku Anotasi UU 32/2009, hlm. x, <https://icel.or.id/wp-content/uploads/2022/10/Buku-Anotasi-UU-Nomor-32-Tahun-2009.pdf>.

CNBC Indonesia Research, Indonesia Negara Darurat Impor Pangan! <https://www.cnbcindonesia.com/research/20230704185303-128-451320/indonesia-negara-darurat-impor-pangan>. 4 Juli 2023

CNBC Indonesia, DPR: Impor Beras Saat Panen Raya, Pemerintah Tak Pro-Pertani!, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230330094823-8-425739/dpr-impor-beras-saat-panen-raya-pemerintah-tak-pro-pertani>. 30 Maret 2023

CNBC Indonesia, Ekspor Wajib Pakai Kapal Nasional, Tapi Kapalnya Tak Cukup, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200221131214-4-139563/ekspor-wajib-pakai-kapal-nasional-tapi-kapalnya-tak-cukup>. 21 Februari 2020

CNN Indonesia, “Sejarah Kelam Ekspor Pasir Laut RI, Pulau Hilang Demi Singapura,” ekonomi, June 2023, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230531110850-92-956146/sejarah-kelam-ekspor-pasir-laut-ri-pulau-hilang-demi-singapura>.

Dahuri, R. “Decentralizing and delegating ICM to regional and local communities: a precarious balance of authority, capacity and consistency.” UNESCO Oceans and Coasts Pre-World Summit on Sustainable Development Conference, Paris, 2001.

Detik Finance, Jumlah Kapal Laut di RI Makin Dikit, Kirim Barang Bikin Kantong Jebol! <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5758211/jumlah-kapal-laut-di-ri-makin-dikit-kirim-barang-bikin-kantong-jebol>. 6 Oktober 2021

Detik.com, Cegah Virus Corona, Walkot 'Tolak' Kunjungan Kapal Pesiar ke Sabang, <https://news.detik.com/berita/d-4896828/cegah-virus-corona-walkot-tolak-kunjungan-kapal-pesiar-ke-sabang>. 12 Februari 2020

Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Indonesia Masuk Negara dengan Pertumbuhan Pelindungan Paten Tertinggi, <https://www.dgip.go.id/artikel/detail-artikel/indonesia-masuk-negara-dengan-pertumbuhan-pelindungan-paten-tertinggi?kategori=agenda-ki>. 19 Mei 2022.

Faidah Umu Sofuroh, “Merasa Dekat, Miangas-Filipina Sering Barter Rokok Sampai Softdrink,” detiknews, October 2, 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4730215/merasa-dekat-miangas-filipina-sering-barter-rokok-sampai-softdrink>.

Feri Ardiansyah, “Pembangunan Hijau dan Perizininan: Diplomasi, kesiapan perangkat dan pola standarisasi”, Prosiding Seminar Nasional, Semarang, 2 Desember 2020.

Global Knowledge Index 2022, <https://www.knowledge4all.com/ranking>.

Hendri Subagyo, Anotasi UU 32/2009, hlm. xii, <https://icel.or.id/wp-content/uploads/2022/10/Buku-Anotasi-UU-Nomor-32-Tahun-2009.pdf>.

Heru Dian Setiawan, "Analisis Kebijakan Dalam Mengamankan Pulau Miangas Provinsi Sulawesi Utara," *Populis : Jurnal Sosial Dan Humaniora* 2, no. 2 (December 31, 2017): 509, <https://doi.org/10.47313/pjsh.v2i2.343>.

Hood, C, The risk game and the blame game. *Government & Opposition*, 37(1), 2007, hlm 15-37.

<https://dataindonesia.id/ragam/detail/kinerja-pengelolaan-sampah-indonesia-membaik-pada-2022>

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/695211468153873436/pdf/358670WBI0The11dge1Economy01PU BLIC1.pdf>

<https://epi.yale.edu/epi-results/2022/country/idn>

<https://i-lead.icel.or.id/portal-putusan-icel/dedi-dkk-v-perhutani-dkk-putusan-mandalawangi?u=>

<https://news.detik.com/kolom/d-5531823/earmarking-dalam-ruu-keuangan-pusat-daerah>

[https://ppkl.menlhk.go.id/website/index.php?q=1114&s=870f1bf229da5eb26e5e5a7c1d69d9451fa7906a#:~:text=Indeks%20Kualitas%20Lingkungan%20Hidup%20\(IKLH\)%20merupakan%20indikator%20kinerja%20pengelolaan%20lingkungan,perlindungan%20dan%20pengelolaan%20lingkungan%20hidup.](https://ppkl.menlhk.go.id/website/index.php?q=1114&s=870f1bf229da5eb26e5e5a7c1d69d9451fa7906a#:~:text=Indeks%20Kualitas%20Lingkungan%20Hidup%20(IKLH)%20merupakan%20indikator%20kinerja%20pengelolaan%20lingkungan,perlindungan%20dan%20pengelolaan%20lingkungan%20hidup.)

<https://sampahlaut.id/wp-content/uploads/2020/02/Laporan-Tim-Pelaksana-RAN-PSL-Tahun-2019.pdf>

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/21800/UNEA_towardspollution_long%20version_Web.pdf

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/21800/UNEA_towardspollution_long%20version_Web.pdf, hlm. 17.

<https://www.bappenas.go.id/id/berita/luncurkan-rancangan-akhir-rpjp-2025-2045-presiden-paparkan-visi-indonesia-emas-2045-c29Ju>.

<https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-6da0a69323c9d77f05b457493ae68f86.pdf>

<https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/5196/wujudkan-visi-indonesia-emas-2045-pemerintah-luncurkan-rencana-pembangunan-jangka-panjang-nasional-rpjp-2025-2045>.

<https://www.iqair.com/world-most-polluted-cities/world-air-quality-report-2021-en.pdf>.

https://www.menlhk.go.id/site/single_post/4585/refleksi-klhk-2021-capaian-pengelolaan-sampah-limbah-dan-b3

https://www.menlhk.go.id/site/single_post/4585/refleksi-klhk-2021-capaian-pengelolaan-sampah-limbah-dan-b3

https://www.menlhk.go.id/site/single_post/4585/refleksi-klhk-2021-capaian-pengelolaan-sampah-limbah-dan-b3

<https://zerowasteurope.eu/2020/03/understanding-the-carbon-impacts-of-waste-to-energy/>

Iman Firdaus, “Walhi Kritik Ekspor Pasir Laut: Wajah Asli Pemerintah Gemar Berburu Keuntungan Jangka Pendek,” KOMPAS.tv, June 1, 2023, https://www.kompas.tv/nasional/412096/walhi-kritik-ekspor-pasir-laut-wajah-asli-pemerintah-gemar-berburu-keuntungan-jangka-pendek#google_vignette.

Indra Perwira. (2015). Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(3). p. 426; Atip Latipulhayat. (2015). Editorial: Politik Hukum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(3). p. I; Yusdianto. (2015). Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(3). p. 482.

IQAir, “World Air Quality Report: Region & City PM2.5 Ranking”, 2021,

Karut Marut Masalah Pertanahan karena Banyak UU Sektorial, <http://hukum.kompasiana.com/2012/06/01/karut-marut-masalah-pertanahan-karena-banyak-uu-sektoral-461468.html>

Katadata.co.id, Indeks Modal Manusia Indonesia Peringkat Keenam di Asia Tenggara, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/09/18/indeks-modal-manusia-indonesia-peringkat-keenam-di-asia-tenggara>. 18 September 2020

Kementerian Energi dan Sumber data Mineral, “Rencana Pengembangan Pembangkit Nasional Beri Porsi EBT Lebih Besar”, <https://ebtke.esdm.go.id/post/2023/02/01/3414/rencana.pengembangan.pembangkit.nasional.beri.porsi.ebt.lebih.besar>.

Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), 2023.

Kemntrian Kelautan dan Perikanan, Kelautan dalam Angka, [https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/djprl/PUBLIKASI/Buku%20KPDA%20TTD%20\(1\).pdf](https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/djprl/PUBLIKASI/Buku%20KPDA%20TTD%20(1).pdf)

KKP, “Executive Summary, Indonesia’s Plan of Action on Marine Plastic Debris 2017 - 2025”, https://maritim.go.id/konten/unggah/2018/03/NAP_Marine_Plastic_Debris_Indonesia_Summary.pdf

Komnas Perempuan, “Komnas Perempuan Temukan 421 Kebijakan Diskriminatif,” 2013, diakses pada https://kliping.komnasperempuan.go.id/index.php?p=show_detail&id=823&keywords=

Kompas.com, Belanja Operasional Lebih Besar dari Pendanaan Riset, <https://www.kompas.id/baca/humaniora/2023/02/24/anggaran-riset-brin-difokuskan-untuk-operasional-dan-peningkatan-infrastruktur>. 25 Februari 2023

Kompas.com, Ego Sektoral Hambat Reforma Agraria, https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/06/09/ego-sektoral-hambat-reforma-agraria?status=sukses_login&status_login=login. 9 Juni 2022.

Kusumastanto, Tridoyo. Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan, Perikanan dan Perhubungan Laut dalam Abad XXI, Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor, 2003, h. 196.

Lusia Arumningtyas, “Menagih Peran Para Pihak Tangani Sampah Plastik di Laut”, <https://www.mongabay.co.id/2018/12/29/menagih-peran-para-pihak-tangani-sampah-plastik-di-laut/>, diakses pada 28 Mei 2023.

Massimo Starita, “The Impact of Sea-Level Rise on Baselines: A Question of Interpretation of the UNCLOS or Evolution of Customary Law?,” QIL QDI, April 30, 2022, <http://www.qil-qdi.org/the-impact-of-sea-level-rise-on-baselines-a-question-of-interpretation-of-the-unclos-or-evolution-of-customary-law/>.

Monavia Ayu Rizaty, “Hari Konstitusi, Berapa Jumlah Peraturan di Indonesia?” 2022, diakses pada [https://dataindonesia.id/varia/detail/hari-konstitusi-berapa-jumlah-peraturan-di-indonesia]

Muh Jamil, dkk., “Kertas Kebijakan Reklamasi Lubang Tambang di Indonesia”, <https://www.jatam.org/terus-melegitimasi-lubang-kematian/>, diakses pada 9 Juni 2023.

New York, GEGN.2/2023/42/CRP.42, https://unstats.un.org/unsd/ungegn/sessions/3rd_session_2023/documents/GEGN.2_2023_42_CRP42.pdf. diakses pada 7 Juni 2023.

November 2020, hlm. 207.

Novy Farhani, https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/publikasi-materi-2/lrsdkp-3/PEMANTAUAN%20SAMPAH%20LAUT_Webinar%20KKP%20Agt2020.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2 November 2012. [pascatambang-di-indonesia/](https://www.oecd.org/pascatambang-di-indonesia/), diakses pada 9 Juni 2023.

Pemprov NTB, “Menjaga Keamanan Laut Harus Dengan Teknologi,” www.ntbprov.go.id, March 17, 2021, <https://www.ntbprov.go.id/post/menjaga-keamanan-laut-harus-dengan-teknologi>.

Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. (2022). *Kajian Akademik Hubungan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI. p. 175-175.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

RPJMN 2020 - 2024, hlm. VI. 6.

RPJPN 2025-2045, Kementerian PPN/Bappenas.

Surabaya.go.id, LINDUNGI WARGA, PEMKOT KEMBALI TOLAK KAPAL PESIAR BERSANDAR DI KOTA SURABAYA, <https://surabaya.go.id/id/berita/53804/lindungi-warga-pemkot-kembali-tolak-kapal-pesiar-bersandar-di-kota-surabaya>. 12 Maret 2020

Tata Mustasya, dkk., “Masyarakat Sipil Menyambut Skema Pendanaan JETP bagi Transisi Energi Berkeadilan dengan Seruan Keras untuk Segera Hentikan PLTU Batu Bara”, <https://bersihkanindonesia.org/wp-content/uploads/2022/11/Siaran-Pers-Respon-BersihkanIndonesia-atas-Peluncuran-Skema-JETP-untuk-Mengakselerasi-Transisi-Energi.pdf>

Teo Tri Prasetyono, Tepian Tanah Air: 92 Pulau Terluar Indonesia: Indonesia Bagian Barat (Kompas, 2009), 18.

The Economist, melalui dataindonesia.id, Indeks Ketahanan Pangan Indonesia Meningkat pada 2022, <https://dataindonesia.id/varia/detail/indeks-ketahanan-pangan-nasional-meningkat-pada-2022>. 14 Oktober 2022

Theconversation.com, Lemahnya sistem pendanaan riset di Indonesia semakin terasa di tengah pandemi: berikut pengalaman para dosen, <https://theconversation.com/lemahnya-sistem-pendanaan-riset-di-indonesia-semakin-terasa-di-tengah-pandemi-berikut-pengalaman-para-dosen-183442>. 27 Mei 2022

Thomas R. Dye, dalam Widyatam, Bastian, “Konsep dan Teori Kebijakan Publik,” diakses pada [<http://politik.kompasiana.com/2013/04/07/konsep-dan-teori-kebijakan-publik-543743.html>]

Tim Koordinasi Nasional Penanganan Sampah Laut, “Sampah Laut”, <https://sampahlaut.id/sampah-laut/>, diakses pada 28 Mei 2023.

Tim Koordinasi Nasional Penanganan Sampah Laut, “Sampah Laut”, <https://sampahlaut.id/sampah-laut/>, diakses pada 28 Mei 2023.

Truman Young, Lauren Porensky, and Kari Veblen, “Ecological Restoration | Characteristics & Facts | Britannica,” in *Encyclopædia Britannica*, 2020, <https://www.britannica.com/science/ecological-restoration>.

UNCLOS, 1982.

UNEGN, Country Report of the Republic of Indonesia, 2023 Session, 11–5 Mei 2023.

Van der Heijden, Behavioural insights and regulatory practice: A review of the international academic literature. State of the Art in Regulatory Governance Research Paper – 2019.01. Wellington: Victoria University of Wellington/Government Regulatory Practice Initiative, 2019.

Van der Heijden, Responsive regulation in practice: A review of the international academic literature. State of the Art in Regulatory Governance Research Paper, Wellington: Victoria University of Wellington/Government Regulatory Practice Initiative, 2020.

Vivian Louis Forbes, *Indonesia’s Delimited Maritime Boundaries* (Springer, 2014).

WHO, “Ambient Outdoor air pollution”, [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health).

World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford University Press. p. Ch. II.

World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204585/1/9789241565196_eng.pdf?ua=1

Yohanes Mega Hendarto, “Pusaran Konflik Lubang Bekas Tambang”, <https://www.kompas.id/baca/utama/2020/01/14/pusaran-konflik-lubang-bekas-tambang/>.

LAMPIRAN

Berdasarkan penelitian ini, terdapat rekomendasi kerangka regulasi dalam rangka menunjang implementasi pembangunan berdasarkan RPJMN 2025-2029, sebagai berikut:

1. Bidang Politik, Hukum, Pertahanan, Dan Keamanan

No	Peraturan	Arah Kebijakan
1	Revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Keimigrasian	<ol style="list-style-type: none">1. Pengakuan Eksplisit terhadap Status Pengungsi dan Pencari Suaka;2. Penerapan Prinsip Non-Refoulement;3. Hak dan Perlindungan untuk Pengungsi dan Pencari Suaka
2	Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Sedimentasi di Laut	<ol style="list-style-type: none">1. Pembatasan pemanfaatan pasir laut, melalui:<ol style="list-style-type: none">a. Menetapkan zonasi lebih ketat dalam pengambilan pasir laut.b. Mengatur batas maksimum volume pasir yang dapat diambil dalam periode tertentu.c. Menentukan tindakan hukum bagi pelanggaran terhadap zonasi dan pembatasan volume.2. Penghapusan Ekspor Pasir Laut, melalui:<ol style="list-style-type: none">a. Melarang ekspor pasir laut.b. Menetapkan sanksi bagi pelaku usaha yang melakukan ekspor pasir laut.
3	Revisi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri	<ol style="list-style-type: none">1. Pendekatan Berbasis Hak;2. Opsi Integrasi Lokal;3. Pembiayaan;4. Pengakuan dan Perlindungan Individual;5. Koordinasi dan Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah
4	Revisi Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar	Pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan pulau kecil terluar.

5	Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 Pemanfaatan Pulau Pulau Kecil Terluar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan pulau kecil terluar. 2. Larangan penambangan pasir di Pulau Kecil Terluar
---	---	---

2. Bidang Sosial Budaya

No	Peraturan	Arah Kebijakan
1	Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penguatan Otonomi Daerah dan Peran Masyarakat Lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir 2. Penghapusan izin usaha bagi Masyarakat lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir untuk kebutuhan sehari-hari.
2	Revisi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Penegasan Status hutan mangrove.
3	Revisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pelindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam	Pengaturan mengenai batas maksimal kapal perikanan untuk nelayan kecil.
4	Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menegaskan perbedaan antara rezim izin dan hak atas tanah. 2. Menghapus atau mengubah ketentuan yang menyamakan atau menggabungkan perizinan dengan pemberian hak atas tanah.
5	Pembentukan Rancangan Undang-Undang Pertanahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Harmonisasi dan Konsolidasi Regulasi terkait pertanahan pada Undang-Undang Sektoral. 2. Penguatan Pengelolaan Tanah Negara dan Tanah BUMN. 3. Perlindungan Masyarakat Hukum Adat dalam konteks tanah adat dan hak ulayat.

		4. Penyediaan Tanah untuk Keperluan Keagamaan dan Sosial.
6	Revisi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18/PERMEN-KP/2016 tentang Jaminan Perlindungan Atas Risiko kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam	Penghapusan usia maksimal dalam persyaratan perikanan atau asuransi jiwa bagi nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam.

3. Bidang Kewilayahan Dan Tata Ruang

No	Peraturan	Arah Kebijakan
1	Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya	Desentralisasi pengelolaan sumber daya alam dan menghindari NSPK terlalu terperinci dan kaku.
2	Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	Mengurangi intervensi pemerintah pusat terhadap belanja daerah dan pemantauan implementasi pemeliharaan lingkungan
3	Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang	Mengembalikan kewenangan DPRD dalam penyusunan RDTR, Rencana Zonasi rinci zona kawasan P3K menjadi materi muatan RDTR, membatasi pengecualian terhadap perencanaan ruang, peninjauan kembali tata ruang tidak berlaku surut, pengaturan detail perencanaan ruang perairan persisir dan partisipasi masyarakat
4	Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil beserta perubahannya	membatasi pengecualian terhadap perencanaan ruang, peninjauan kembali tata ruang tidak berlaku surut, pengaturan detail perencanaan

	ruang perairan persisir dan partisipasi masyarakat
--	--

4. Bidang Ekologi

No	Peraturan	Arah Kebijakan
1	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup jo. Undang-Undang Cipta Kerja	Menjadikan Pemerintah Daerah sebagai pemeran utama dalam melakukan pengawasan izin lingkungan hidup di daerah.
2	Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Menjadikan pengelolaan sampah di daerah sebagai bagian dari pelayanan dasar.
3	RUU Energi Baru Terbarukan	Memastikan “pensiun PLTU” dan kebijakan yang berfokus pada energi terbarukan.
4	Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memperbaiki konsepsi <i>strict liability</i> menjadi konsep mengenai pertanggung jawaban ketimbang pembuktian. 2. Memperkuat peran organisasi lingkungan hidup dalam analisis risiko lingkungan sebagai saluran partisipasi masyarakat.
5	Peraturan Pemerintah No 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengoptimalkan fungsi asuransi lingkungan hidup dalam mengurangi risiko pencemaran dan kerusakan lingkungan 2. Merinci tata cara penyelenggaraan asuransi lingkungan hidup 3. Memenegefektifkan mekanisme <i>earmarking</i> dana lingkungan hidup

6	Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang jo. Permen ESDM 26/2018	Memperjelas <i>timeline</i> penyetoran dana jaminan reklamasi dan konsekuensi hukum apabila tidak dilaksanakan.
7	Perpres Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik	Mempensiunkan opsi PLTU
8	Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2018 tentang Penanganan Sampah Laut	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menerapkan disinsentif produksi sampah bagi produsen 2. <i>Shifting</i> paradigma ke arah pengurangan produksi sampah dan beban tanggung jawab kepada produsen
9	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 6 Tahun 2021 tentang Tata Cara Dan Persyaratan Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun	Mengatur parameter suhu limbah bahang yang ketat untuk menghindari peningkatan temperatur air laut

5. Bidang Infrastruktur

No.	Peraturan	Arah Kebijakan
1	Revisi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perluasan definisi cabotage. 2. Adopsi istilah "titik" sebagai poin embarkasi dan disembarkasi 3. Klausul baru mengatur mekanisme pemberian waiver bagi kapal asing: syarat, proses, non-transferrable, jangka waktu, asas imbal balik.

2	Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Eksekusi Hipotik Kapal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prosedur eksekusi hipotik kapal. 2. Mekanisme permintaan eksekusi ke pengadilan negeri 3. Pengaturan penjualan oleh pemegang hipotik tanpa lelang umum. 4. Ketentuan untuk penjualan atas kuasa sendiri. 5. Mekanisme eksekusi kapal di luar wilayah Indonesia. 6. Mekanisme jika kapal sebagai objek hipotik musnah. 7. Hak dan kewajiban terkait musnahnya objek perjanjian. 8. Kewajiban debitur asuransi kapal objek hipotik. 9. Hak pemegang hipotik dalam klaim asuransi.
3	Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (sektor Perikanan dan Kelautan)	Implementasi prinsip mengenali manfaat, termasuk penggalan informasi terkait pemilik saham, pengendalian langsung atau tidak langsung, dan pihak yang memperoleh keuntungan ekonomi dari korporasi perikanan, untuk meningkatkan integritas dan transparansi dalam proses perizinan usaha perikanan dan mendukung pencegahan tindak pidana seperti pencucian uang.

6. Bidang Ekonomi

No	Peraturan	Arah Kebijakan
1	UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	1. Penambahan ketentuan mengenai lisensi hak Kekayaan Intelektual dan prinsip-prinsip persaingan yang sehat.

		<ol style="list-style-type: none"> 2. Pengakuan bahwa praktek-praktek tertentu dalam pemberian lisensi dapat bertentangan dengan persaingan usaha yang sehat. 3. Penggabungan prinsip-prinsip "Rule of Reason" ke dalam regulasi untuk memberikan panduan konkret kepada industri.
2	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perlindungan yang inklusif bagi produsen pangan kecil untuk meningkatkan ketahanan pangan. 2. Pengaturan yang jelas mengenai regulasi impor pangan untuk mengutamakan kedaulatan pangan.
3	Revisi Undang-Undang Nomor 29 tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengecualian biaya tahunan PVT untuk pemegang hak PVT perorangan dan golongan UMKM. 2. Pendanaan atau potongan biaya tahunan bagi pemegang hak PVT dari UMKM. 3. Definisi jelas mengenai pemegang hak PVT perorangan dan golongan UMKM berdasarkan kriteria yang relevan. 4. Prosedur administratif yang mudah bagi pemegang hak PVT perorangan dan golongan UMKM untuk pengecualian biaya tahunan.
4	Peraturan Pemerintah tentang Insentif Pajak atas Penghasilan dan Pembelian Atas Paten	Penetapan mekanisme insentif untuk pendanaan riset dan pengembangan (R&D) yang sesuai dengan kebutuhan industri.
5	Peraturan Pemerintah tentang Insentif Pendanaan atas Kegiatan Penelitian dan Pengembangan oleh Badan Usaha	Penetapan kriteria dan mekanisme untuk insentif pendanaan R&D bagi perusahaan yang memenuhi syarat.

6	Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Jaminan Fidusia atas Hak Kekayaan Intelektual	Penetapan kerangka hukum yang jelas untuk penggunaan hak kekayaan intelektual sebagai objek jaminan fidusia.
7	UU No. 11/2019 tentang Sisnas Iptek	memperluas cakupan peran BUMN dalam Sisnas Iptek tidak hanya sebagai “pengguna” dan sumber pendanaan.
8	Permenperin 29/2017 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Penghitungan Nilai Tingkat Komponen dalam Negeri Produk Telepon Seluler, Komputer Genggam, dan Komputer Tablet;	memasukan proses litbangjirap sebelum luaran seperti pendanaan mau pun aktivitas litbangjirap secara umum sebagai komponen yang diperhitungkan dalam memberikan insentif kepada BUMN, baik itu dalam bentuk perhitungan komponen TKDN maupun potongan pajak.
	Permenperin 22/2020 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penghitungan Nilai Tingkat Komponen Dalam Negeri Produk Elektronika dan Telematika	
	PMK 153/2020 tentang Pemberian Pengurangan Penghasilan Bruto Atas Kegiatan Penelitian dan Pengembangan Tertentu di Indonesia	



**Kementerian PPN/
Bappenas**

**DISUSUN OLEH:
DIREKTORAT HUKUM DAN REGULASI
KEDEPUTIAN BIDANG POLITIK, HUKUM, PERTAHANAN DAN KEAMANAN
KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS
2023**