

Problematika Hiper-Regulasi Pasca Otonomi Daerah: Menuju Koherensi Nasional dalam Perspektif Reformasi Regulasi Korea Selatan

Adifyan Rahmat Asga^{a*}

^a* Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Email: adifyan@trisakti.ac.id

Article Info

Article History:

Received : 01-07-2025

Revised : 15-08-2025

Accepted : 24-08-2025

Published : 30-08-2025

Keywords:

Responsibilities of Business
Actors
Product Quality
Consumer Satisfaction

Abstract

The implementation of regional autonomy in Indonesia has given rise to the phenomenon of hyper-regulation, reflected in the rapid increase of regulatory production at the regional level. This development has not only resulted in a growing number of legal instruments, but has also generated overlapping and inconsistent regulations, both between central and regional governments and among regions. The situation became increasingly unstable after the authority of the central government to revoke regional regulations was declared unconstitutional by the Constitutional Court, causing the resolution of regulatory disputes to rely on judicial review before the Supreme Court. This article argues that hyper-regulation is structural in nature, rooted in the design of regional autonomy arrangements that are not accompanied by an adequate regulatory management framework, while the Supreme Court is institutionally not designed to deal comprehensively with the volume of regional regulations. Attention is therefore directed to the resulting gap in regulatory governance, drawing on the experience of South Korea to examine the role of a national regulatory oversight body in conducting regulatory evaluation and maintaining regulatory coherence, as well as its relevance for Indonesia.

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 01-07-2025

Direvisi : 12-08-2025

Disetujui : 20-08-2025

Diterbitkan : 30-08-2025

Kata Kunci:

Tanggung Jawab Pelaku Usaha
Kualitas Produk
Kepuasan Konsumen

Abstrak

Penerapan otonomi daerah di Indonesia telah memicu munculnya fenomena hiper-regulasi, yang tercermin dari meningkatnya pembentukan peraturan di tingkat daerah. Perkembangan ini tidak hanya menghasilkan banyaknya produk hukum, tetapi juga memunculkan tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan, baik antara pemerintah pusat dan daerah maupun antar daerah. Situasi semakin tidak menentu ketika kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga penyelesaian permasalahan peraturan daerah bertumpu pada mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Artikel ini menunjukkan bahwa persoalan hiper-regulasi bersifat struktural, berkaitan dengan desain pengaturan otonomi daerah yang tidak disertai mekanisme penataan regulasi yang memadai, sementara Mahkamah Agung secara kelembagaan juga tidak dirancang untuk menangani banyaknya regulasi daerah secara menyeluruh. Perhatian juga diarahkan pada kekosongan mekanisme yang timbul akibat keterbatasan pengujian yudisial, dengan mengkaji pengalaman Korea Selatan untuk melihat peran badan pengawas regulasi nasional dalam melakukan evaluasi regulasi sekaligus menjaga koherensi regulasi, serta menarik pembelajaran yang relevan bagi Indonesia.

PENDAHULUAN

Pasca reformasi politik 1998 dan perubahan kedua konstitusi Indonesia pada tahun 2000, prinsip otonomi daerah diperkenalkan, sehingga mendorong pergeseran signifikan dari model pemerintahan yang sangat sentralistik menuju sistem pemerintahan bertingkat yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah membuat peraturan daerah yang luas.¹

Dalam kerangka konstitusi Indonesia, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menjalankan “otonomi seluas-luasnya”, kecuali terhadap urusan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai kewenangan pemerintah pusat.² Prinsip “otonomi seluas-luasnya” kemudian dijabarkan dalam undang-undang nasional melalui pengaturan pembagian urusan pemerintahan serta kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah atas urusan yang tidak ditetapkan sebagai kewenangan pemerintah pusat.³ Meskipun konstruksi ini konsisten dengan prinsip negara kesatuan yang terdesentralisasi, praktik implementasinya justru memperlihatkan lemahnya mekanisme koordinasi dan harmonisasi antar regulasi sehingga, pada saat yang sama, juga memunculkan fenomena ledakan regulasi serta tumpang tindih pengaturan antara tingkat pusat dan daerah.⁴

Kondisi Indonesia ini sering disebut sebagai “*hyper-regulation*”.⁵ Selain itu, ketiadaan sistem khusus untuk peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terpusat dan terintegrasi menyebabkan sulitnya mengontrol secara menyeluruh segala peraturan daerah yang telah dihasilkan serta mengestimasi secara pasti jumlah peraturan daerah yang telah dihasilkan.⁶ Akibatnya, peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah sering bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di Indonesia, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk membatalkan atau mencabut peraturan daerah yang dinilai bermasalah, baik karena bertentangan dengan kepentingan umum serta karena tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang

¹ Pengunduran diri Presiden Soeharto pada Mei 1998 menandai jatuhnya rezim pemerintahan yang sangat tersentralisasi dan sekaligus dimulainya agenda desentralisasi yang ambisius di Indonesia, yang kemudian dilembagakan melalui amandemen konstitusi 1999–2002 dengan memperkuat kewenangan pemerintah daerah. Lihat Simon Butt, “Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia,” *Sydney Law Review* 32, no. 2 (2010): 177–78; Lihat juga Simon Butt dan Nicholas Parsons, “judicial review and the Supreme Court in Indonesia: A New Space for Law?,” *Indonesia*, no. 97 (2014): 60–63.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (5).

³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (3).

⁴ OECD, *OECD Economic Surveys: Indonesia 2016* (Paris: OECD Publishing, 2016), 58–87.

⁵ Diani Sadiawati dkk., *Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya*, Cetakan pertama (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), 2.

⁶ Butt, “Regional Autonomy and Legal Disorder,” 179.

tingkatnya lebih tinggi.⁷ Selain itu, peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat diuji melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung.⁸ Namun, setelah dua putusan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2017 yang menghapus kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah, *judicial review* di Mahkamah Agung menjadi satu-satunya mekanisme konstitusional untuk membatalkan peraturan daerah tersebut.⁹ Persoalannya, mekanisme kerap dipandang bersifat reaktif, tertutup, dan tidak dirancang sebagai instrumen pengelolaan regulasi yang preventif dan berkelanjutan.¹⁰ Kondisi ini menjadi semakin problematis karena pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah, sehingga pengawasan terhadap regulasi yang bermasalah menjadi terbatas.

Permasalahan disharmoni dan tumpang tindih regulasi di Indonesia juga telah lama menjadi perhatian internasional. Sejak 2012, sejumlah laporan The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) menyoroti kompleksitas pembentukan peraturan di berbagai tingkat pemerintahan serta ketiadaan mekanisme kontrol dan evaluasi yang terintegrasi terhadap peraturan-peraturan yang diterbitkan.¹¹ Dalam konteks ini, OECD merekomendasikan pembentukan lembaga independen pengawas regulasi untuk mengawal reformasi regulasi lintas sektor dan tingkat pemerintahan untuk memastikan peraturan yang dibentuk tidak saling bertentangan dan berjalan secara selaras.¹² Salah satu contoh yang sering dirujuk adalah Korea Selatan melalui pembentukan Regulatory Reform Committee (RRC).¹³ Sejak dibentuk pada tahun 1998, RRC berhasil menata ulang sistem pengelolaan regulasi Korea Selatan ke dalam kerangka yang lebih terpusat dan terkoordinasi.¹⁴

⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 251.

⁸ Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹ Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 137 PUU-XIII/2015; Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 56/PUU-XIV/2016.

¹⁰ Simon Butt dan Timothy Lindsey, *Indonesian Law* (Oxford: Oxford University Press, 2018), 70; Simon Butt, "The Indonesian Constitutional Court: Reconfiguring Decentralization for Better or Worse?", *Asian Journal of Comparative Law* 14, no. 1 (2019): 168–74.

¹¹ Lihat OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia 2012* (OECD, 2012), 77; Lihat juga OECD, *OECD Economic Surveys: Indonesia 2016*; Selain itu lihat juga OECD, *OECD Economic Surveys: Indonesia 2021* (Paris: OECD Publishing, 2021).

¹² OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia 2012*, 99–112.

¹³ Baca selengkapnya dalam Song June Kim dan Dae Yong Choi, "Regulatory Coherence: The Case of the Republic of Korea," dalam *The Development of Regulatory Management Systems in East Asia: Country Studies*, ed. oleh Derek Gill dan Ponciano Intal, Jr., ERIA Research Project Report 4 (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2015), 115–74.

¹⁴ Jong Seok Kim dkk., *Regulatory Transformation in the Republic of Korea Case Studies on Reform Implementation Experience*, Case Study (The World Bank Group, 2008), 2–5.

Berdasarkan uraian diatas, artikel ini menguraikan persoalan hiper-regulasi dan inkonsistensi peraturan yang melemahkan koherensi regulasi nasional di Indonesia pasca pemberlakuan otonomi daerah, serta menawarkan perancangan badan pengawasan regulasi dengan merujuk pada pengalaman Regulatory Reform Committee (RRC) Korea Selatan. Argumen utama dari artikel ini adalah sumber masalah dari hiper-regulasi adalah dari ketidakmampuan sebuah negara dalam menjaga keselarasan dan konsistensi regulasi lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan yang berujung pada ketidakpastian hukum.¹⁵

Berdasarkan argumen tersebut bagian kedua mengkaji konstruksi hukum nasional mengenai pembagian kewenangan pembentukan peraturan dalam sistem pemerintahan bertingkat di Indonesia, serta menelaah bagaimana prinsip otonomi daerah yang luas berkontribusi terhadap potensi konflik antara peraturan daerah dan peraturan perundangan nasional. Bagian ketiga membahas mekanisme pengujian peraturan daerah dan menilai kemampuannya dalam mengatasi tumpang tindih dan inkonsistensi regulasi. Selanjutnya, bagian akhir menganalisis pengalaman Korea Selatan dalam membangun sistem pengawasan regulasi yang terintegrasi sebagai pembanding bagi konteks Indonesia.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Jejak Masalah Struktural dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Otonomi daerah di Indonesia diatur lebih lanjut melalui undang-undang di tingkat nasional sebagai bentuk operasionalisasi pengaturan konstitusional. Perubahan mendasar dalam pengaturan ini terjadi seiring dengan reformasi tahun 1998 yang melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999) sebagai dasar awal pelaksanaan otonomi daerah. Selanjutnya, pengaturan otonomi daerah terus berkembang melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004¹⁶ (UU Pemda 2004), yang kemudian diubah

¹⁵ Baca selengkapnya dalam Baca selengkapnya dalam Simon Butt, "Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia," *Sydney Law Review* 32, no. 2 (2010): 177–97; Lodge dan Wegrich menjelaskan *regulatory burden* sebagai beban sistemik yang muncul ketika regulasi diproduksi secara berlebihan dan tidak terkoordinasi, sehingga meningkatkan biaya kepatuhan, menurunkan prediktabilitas hukum, dan melemahkan kapasitas negara dalam mengelola regulasi secara efektif. Lihat dalam Martin Lodge dan Kai Wegrich, *Managing Regulation* (London: Macmillan Education UK, 2012), 12–14; Penerapan desentralisasi di Indonesia menimbulkan kompleksitas hukum karena adanya banyak otoritas (*multiple authorisation*) yang dimiliki pemerintah pusat dan daerah. Baca juga Michael Ewing-Chow dan Junianto Losari, "Multiple Authorisation: The Legal Complexity of Desentralisasi in Indonesia and the Potential Contribution of IIAs in Reducing Confusion," *Indonesia Law Review* 5, no. 3 (Desember 2015): 242–45.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014¹⁷ (UU Pemda 2014) dan diubah sebagian dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015¹⁸ (UU Pemda 2015). Ketiga undang-undang tersebut menjadi rujukan utama dalam pengaturan kewenangan pemerintah daerah, termasuk kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah.

Secara umum, persoalan hiper-regulasi dan tumpang tindih kewenangan dan hiper-regulasi di Indonesia bersifat struktural dan terus berulang sejak awal reformasi, meskipun pengaturan pemerintahan daerah telah beberapa kali diubah melalui undang-undang pada tahun 1999, 2004, dan 2014. Setidaknya terdapat 2 (dua) argumen penguat:¹⁹ pertama, rumusan pembagian kewenangan yang tidak secara tegas diatur dalam undang-undang peraturan daerah; dan kedua, tidak ada rumusan mengenai mekanisme pengawasan dan koordinasi lintas pemerintahan yang terstruktur.

Penerapan otonomi daerah pasca reformasi dimaksudkan untuk memperkuat prinsip self-government dengan memberikan ruang yang luas bagi pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintahan.²⁰ Melalui UU Pemda 1999, Indonesia memilih model otonomi seluas-luasnya, di mana kewenangan daerah menjadi prinsip utama dan kewenangan pusat ditempatkan sebagai pengecualian.²¹ Perubahan ini secara fundamental menggeser relasi pusat dan daerah, namun sekaligus membuka persoalan baru karena perluasan kewenangan tersebut tidak diiringi dengan batas operasional yang jelas.²²

¹⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁹ Fitria Fitriani, Bert Hofman, dan Kai Kaiser, “Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralising Indonesia,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 41, no. 1 (2010): 57–79; Lihat juga Vedi R. Hadiz, “Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives,” *Development and Change* 35, no. 4 (2004): 697–719; Lihat kembali Butt, “Regional Autonomy and Legal Disorder.”

²⁰ Reformasi otonomi daerah 1999–2004 menciptakan perluasan kewenangan daerah yang signifikan tanpa diimbangi mekanisme koordinasi dan pengendalian regulasi yang memadai, sehingga membuka ruang bagi inkonsistensi kebijakan antar tingkat pemerintahan. Baca Coen J. G. Holtzappel, “Introduction: The Regional Governance Reform in Indonesia, 1999–2004,” dalam *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia: Implementation and Challenges*, ed. oleh Coen J. G. Holtzappel dan Martin Ramstedt, IIAS/ISEAS Series on Asia (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), 8.

²¹ Made Suwandi, “The Indonesian Experience with the Implementation of Regional Autonomy,” dalam *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The “Big Bang” Program and Its Economic Consequences*, ed. oleh James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, dan Sri Mulyani Indrawati (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004), 275.

²² Suwandi, 279.

Pertama, ketika kewenangan pembentukan peraturan justru ditempatkan di tingkat kabupaten dan kota, bukan provinsi²³ sehingga kewenangan legislasi tersebar pada ratusan pemerintahan daerah dengan kapasitas dan kepentingan yang sangat beragam.²⁴ Kedua, pembagian kewenangan daerah diatur dengan konstruksi pengecualian pada daftar bidang yang relatif sempit sehingga membuka ruang kewenangan tanpa batasan yang tegas.²⁵ Pengecualian ini juga bersifat terlalu umum sehingga batas antara kewenangan pusat dan daerah kerap sulit ditentukan dalam praktik.²⁶ Dalam praktik, hampir mustahil bagi pemerintah pusat merumuskan kebijakan nasional tanpa bersinggungan dengan kewenangan daerah yang telah dilimpahkan secara luas.²⁷ Luasnya kewenangan residual serta ketidakjelasan pembagiannya dalam praktik seperti memberi legitimasi bagi pemerintah kabupaten dan kota untuk membentuk peraturan tanpa mempertimbangkan potensi konflik hukum.²⁸

Upaya koreksi melalui UU Pemda 2004 menunjukkan kesadaran akan kelemahan desain sebelumnya, khususnya terkait kaburnya pembagian kewenangan.²⁹ Pertama, UU Pemda 2004 memperkenalkan pembagian kewenangan yang lebih rigid dengan merumuskan sejumlah urusan sebagai kewenangan eksklusif pemerintah pusat.³⁰ Kedua, pemerintah pusat

²³ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (1), kewenangan pembentukan peraturan oleh pemerintah kabupaten dan kota mencakup seluruh urusan pemerintahan, kecuali urusan-urusan yang secara tegas ditetapkan sebagai kewenangan pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 7, serta urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 9.

²⁴ Pada saat itu, Indonesia memiliki sekitar 292 kabupaten dan kota, sementara jumlah provinsi hanya sekitar 26. Lihat Bert Hofman dan Kai Kaiser, "The Making of the 'Big Bang' and Its Aftermath: A Political Economy Perspective," dalam *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The "Big Bang" Program and Its Economic Consequences*, ed. oleh James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, dan Sri Mulyani Indrawati (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004), 15..

²⁵ Gary. F. Bell, "Indonesia: The New Regional Autonomy Laws, Two Years Later," dalam *Southeast Asian Affairs 2003*, ed. oleh Kin Wah Chin dan Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003), 120.

²⁶ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Berdasarkan Pasal 7 ayat (2), pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam "sektor lain" yang terdiri dari kebijakan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional pada tingkat makro, pengelolaan dana perimbangan keuangan, pengaturan sistem administrasi negara dan lembaga-lembaga ekonomi negara, pengembangan serta pemberdayaan sumber daya manusia, pemanfaatan sumber daya alam secara efisien, penguasaan teknologi strategis, serta kebijakan konservasi dan standarisasi nasional.

²⁷ Bell, "The New Regional Autonomy Laws," 120.

²⁸ Sebagai contoh, dalam pengelolaan sumber daya alam dan infrastruktur strategis, UU Pemda 1999 menempatkan kewenangan pada tingkat kabupaten dan kota, sementara undang-undang sektoral di bidang pertambangan, kehutanan, pelabuhan, dan bandar udara tetap mempertahankan kewenangan di tangan pemerintah pusat. Lihat Suwandi, "The Indonesian Experience with the Implementation of Regional Autonomy," 280.

²⁹ Hofman dan Kaiser, "The Making of the 'Big Bang' and Its Aftermath: A Political Economy Perspective," 20.

³⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 10 ayat (3).

mempertahankan kewenangan pembentukan peraturan atas bidang-bidang yang tidak secara eksplisit diserahkan kepada pemerintah daerah.³¹ Pembatasan yang lebih rinci juga dilakukan melalui perumusan pembagian kewenangan yang eksplisit dengan merumuskan “urusan wajib”³² Terakhir, pemerintah pusat juga diberikan kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³³ Pengaturan seperti ini menandai menandai pergeseran pola yang cukup signifikan dari desentralisasi ekstrim menuju model desentralisasi yang lebih terkendali.³⁴

Dalam praktik, rezim UU Pemda 2004 justru memperlihatkan bahwa pembatasan kewenangan yang rigid tidak otomatis mengendalikan produksi regulasi.³⁵ Jumlah peraturan daerah meningkat tajam, terutama di bidang pajak, retribusi, dan perizinan, dengan substansi yang sangat bervariasi antar daerah.³⁶ Regulasi atas objek yang sama seringkali berbeda secara signifikan, menciptakan beban regulasi yang tidak proporsional serta ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan pelaku usaha.³⁷

UU Pemda 2014 kembali mengubah arah dengan memperkuat struktur kewenangan pemerintah pusat melalui klasifikasi urusan absolut, konkuren, dan umum.³⁸ Urusan pemerintahan absolut sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.³⁹ Sementara itu, pelaksanaan otonomi daerah ditempatkan dalam kerangka urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁴⁰ Namun, pengaturan urusan pemerintahan konkuren tidak bisa dijalankan secara mandiri karena terikat pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.⁴¹ Dengan demikian, pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren dirancang sebagai kewenangan bersama, bukan

³¹ Butt, “Regional Autonomy and Legal Disorder,” 183.

³² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1).

³³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 145 ayat (2).

³⁴ Butt, “Regional Autonomy and Legal Disorder,” 184.

³⁵ Pada periode transisi 1999–2005, tercatat peningkatan sekitar 6.000 peraturan daerah di bidang pajak dan retribusi. Lihat Simon Butt dan Nicholas Parsons, “Reining in Regional Governments? Local Taxes and Investment in Decentralised Indonesia,” *Sydney Law Review* 34, no. 1 (2012): 93.

³⁶ Pengaturan baya IMB di Kota Jambi hanya sekitar 32% dari pendapatan per kapita, sementara di Kota Makassar mencapai 131,5% dari pendapatan per kapita, atau empat kali lipat lebih tinggi. Lihat The World Bank, *Doing business di Indonesia 2012* (Washington, D.C.: The World Bank, 2012), 5, 26, 35.

³⁷ Survei SENADA tahun 2011 mengidentifikasi tiga persoalan utama: pertama, lemahnya dasar legalitas peraturan; kedua, ketidakjelasan substansi pengaturan; ketiga, pembentukan peraturan oleh pemerintah daerah tanpa kewenangan yang memadai. Lihat SENADA, *Business Enabling Environment Measure Plus: Indonesia* (Indonesia: USAID, 2011).

³⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 10 ayat (1).

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 9 ayat (3).

⁴¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 11, Pasal 12.

sebagai kewenangan yang sepenuhnya didelegasikan kepada pemerintah daerah. Arah pengaturan UU Pemda 2014 menunjukkan pergeseran tujuan yang menempatkan pelaksanaan otonomi daerah tidak sepenuhnya independen, melainkan dalam kerangka hubungan hierarkis yang kuat dengan pemerintah pusat. Pembatasan ini diperkuat dengan dipertahankannya kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau kesusilaan.

Namun, kecenderungan peningkatan jumlah regulasi tetap berlanjut dan tetap tidak dapat dikendalikan,⁴² walaupun pembatalan peraturan daerah yang bermasalah oleh pemerintah pusat terus juga dilakukan.⁴³ Menariknya, UU Pemda 2014 juga tidak menyediakan mekanisme keberatan bagi pemerintah daerah terhadap keputusan pembatalan melalui pengujian di Mahkamah Agung yang kemudian memicu resistensi dan mendorong sejumlah pemerintah daerah mengajukan permohonan *judicial review* terhadap UU Pemda 2014.⁴⁴ Akibatnya, pada tahun 2017 Mahkamah Konstitusi melalui dua putusannya menyatakan bahwa mekanisme pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam UU Pemda 2014 bertentangan dengan UUD 1945, sehingga pada prinsipnya mengakhiri era kewenangan pembatalan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah.

Secara keseluruhan, tumpang tindih regulasi pasca-reformasi tidak dapat dijelaskan sebagai konsekuensi dari satu undang-undang tertentu, melainkan sebagai hasil akumulasi masalah struktural sejak rezim UU Pemda 1999 hingga UU Pemda 2014. Pertama, rumusan otonomi daerah yang sangat luas tanpa batas operasional yang memadai mendorong pemerintah daerah menafsirkan kewenangannya secara ekspansif dalam pembentukan regulasi.⁴⁵ Kedua, pengawasan, evaluasi, dan pembinaan pemerintah pusat terhadap regulasi daerah tidak berkembang menjadi mekanisme yang efektif dan konsisten lintas rezim, terutama karena desain pengawasan terhadap perda bermasalah cenderung bertumpu pada

⁴² Hingga saat ini tercatat tidak kurang dari 1.907 undang-undang, 218 peraturan pemerintah pengganti undang-undang, 4.972 peraturan pemerintah, 2.618 peraturan presiden, 19.723 peraturan menteri, 6.614 peraturan badan atau lembaga, serta 19.720 peraturan daerah, serta 61.730 peraturan lain yang juga masih aktif. “Database Peraturan Perundang-Undangan,” *Peraturan.go.id*.

⁴³ Lihat contoh dalam Office of Assistant to Deputy Cabinet Secretary for State Documents & Translation, “Home Affairs Minister Announces 3,143 Annulled Bylaws in Details,” *setkab.go.id*, t.t., diakses 7 Januari 2026, <https://setkab.go.id/en/home-affairs-minister-announces-3143-annuled-bylaws-in-details/>.

⁴⁴ Uu Nurul Huda, “The Effect of Cancellation of Regional Regulations on Retribution Toward Regional Financial Regency In West Java,” *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar’iah* 12, no. 1 (2020): 68.

⁴⁵ Suwandi, “The Indonesian Experience with the Implementation of Regional Autonomy,” 285.

koreksi setelah peraturan daerah ditetapkan, bukan pencegahan melalui harmonisasi sejak tahap perancangan.⁴⁶

2. Pengujian Peraturan Daerah dan Beban Kelembagaan Mahkamah Agung

Putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2017 yang menghapus kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah justru memunculkan persoalan baru dalam pengawasan regulasi daerah. Dalam praktik, putusan tersebut melemahkan mekanisme pengendalian regulasi dengan mengalihkan hampir seluruh beban pengawasan kepada Mahkamah Agung, tanpa menyediakan mekanisme alternatif yang setara.⁴⁷ Akibatnya, terjadi kekosongan mekanisme pengawasan karena tertutupnya jalur pemerintah pusat untuk menghentikan berlakunya peraturan daerah yang bermasalah. Pada saat yang sama, pelaksanaan *judicial review* oleh Mahkamah Agung menghadapi berbagai keterbatasan, sehingga penghapusan kewenangan pembatalan peraturan daerah dinilai oleh Butt sebagai salah satu putusan Mahkamah Konstitusi yang paling problematik dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.⁴⁸

Terdapat beberapa persoalan dalam pelaksanaan *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Pertama, praktik pengujian menunjukkan ketidakkonsistenan dalam menentukan ruang lingkup kewenangan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai objek dan standar pengujian.⁴⁹ Kedua, sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi sangat bergantung pada Mahkamah Agung sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang, sementara jumlah peraturan daerah yang sangat besar, keterbatasan kapasitas Mahkamah Agung, dan kompleksitas prosedur *judicial review* membuat pengawasan tersebut sulit dijalankan secara efektif.⁵⁰

Keterbatasan kapasitas Mahkamah Agung merupakan kendala inheren dalam mekanisme pengujian yudisial terhadap peraturan daerah.⁵¹ Mahkamah Agung pada dasarnya tidak dirancang sebagai lembaga pengawas regulasi daerah secara luas dan menyeluruh.⁵²

⁴⁶ Suwandi, 285.

⁴⁷ Pasal 24A UUD 1945 secara tegas menempatkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang pada Mahkamah Agung.

⁴⁸ Butt, "Reconfiguring Decentralization for Better or Worse?," 156.

⁴⁹ Butt, 156.

⁵⁰ M. Ibrahim, "Does the Indonesian judicial review System Need Reform?," *Australian Journal of Asian Law* 22, no. 1 (2022): 25.

⁵¹ Butt, "Reconfiguring Decentralization for Better or Worse?," 169.

⁵² Butt, 169.

Berbeda dengan mekanisme pembatalan yang dilakukan pemerintah pusat yang bersifat proaktif, *judicial review* oleh Mahkamah Agung bersifat reaktif dan kasuistik karena sepenuhnya bergantung pada permohonan pihak luar. Dalam konteks produksi ribuan peraturan daerah oleh ratusan pemerintah daerah, mekanisme ini secara struktural tidak mampu menjangkau seluruh peraturan yang berpotensi bermasalah. Akibatnya, peraturan daerah tetap berlaku sepanjang tidak diajukan permohonan pengujian, meskipun secara substantif menimbulkan persoalan.

Ketiga, dasar pengujian yang digunakan Mahkamah Agung dalam perkara pengujian peraturan daerah masih belum jelas.⁵³ Ketidakjelasan ini berkaitan dengan apakah pengujian dibatasi pada aspek legal-formal, yakni kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi atau juga mencakup pertimbangan materiil seperti kepentingan umum dan moralitas. Dengan demikian, terdapat kemungkinan Mahkamah Agung bergerak secara tidak seragam dalam menentukan ruang lingkup dasar pengujian. Terakhir, Mahkamah Agung terlihat masih enggan dalam menerima kasus *judicial review* peraturan daerah. Mahkamah Agung cenderung menerapkan syarat kedudukan hukum (*legal standing*) secara ketat dan tidak sedikit menolak permohonan dengan alasan prosedural atau teknis.⁵⁴ Selain itu, pelaksanaan *judicial review* oleh Mahkamah Agung juga bermasalah dari sisi sikap kelembagaannya terhadap pemerintah. Dalam banyak perkara yang diajukan oleh warga negara atau organisasi masyarakat, Mahkamah Agung terlihat cenderung berpihak pada pemerintah.⁵⁵

Alasan-alasan diatas membawa argumen kuat dimana mekanisme *judicial review* oleh Mahkamah Agung masih memiliki banyak kelemahan. Dalam kondisi ini, penghapusan mekanisme pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat justru tidak menjawab tidak adanya mekanisme pengawasan yang efektif disaat Mahkamah Agung tidak sepenuhnya mampu mengisi kekosongan tersebut. Akibatnya, inkonsistensi dan tumpang tindih antara peraturan pusat dan daerah sangat mungkin terus terjadi.

⁵³ Butt, 170.

⁵⁴ Pola ini terlihat dalam perkara-perkara yang mengandung implikasi politik atau menyangkut isu hukum yang kompleks. Lihat Butt, 171.

⁵⁵ Butt, “Regional Autonomy and Legal Disorder,” 25–30.

3. Diskursus Kelembagaan Pengawasan Regulasi sebagai Respons atas Hiper-Regulasi

Diskursus mengenai perlunya penguatan pengawasan regulasi di Indonesia bukanlah isu baru. Sejak tahun 2012, OECD telah menyoroti persoalan tumpang tindih dan inkonsistensi regulasi sebagai masalah struktural dalam sistem regulasi Indonesia.⁵⁶ OECD menegaskan bahwa salah satu akar persoalan utama terletak pada ketiadaan lembaga yang memiliki mandat formal untuk mengkoordinasikan dan mengawasi kebijakan regulasi lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan.⁵⁷ Selain itu, OECD menekankan bahwa lembaga tersebut juga diperlukan untuk meningkatkan kualitas regulasi melalui penilaian terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada agar selaras dengan tujuan kebijakan nasional.⁵⁸

Lebih dari satu dekade kemudian, persoalan tersebut masih bertahan. Berbagai laporan OECD hingga tahun 2025 menunjukkan bahwa kualitas regulasi di Indonesia tetap menghadapi tantangan yang sama, ditandai oleh hiper-regulasi, inkonsistensi, dan tumpang-tindih kewenangan.⁵⁹ Oleh karena itu, senada dengan laporan OECD, kebutuhan akan pembentukan institusi pengelola regulasi nasional menjadi semakin relevan.⁶⁰ Diskursus inilah yang kemudian mendorong perhatian pada pengalaman negara lain yang telah mengembangkan mekanisme pengelolaan regulasi secara terpusat dan terkoordinasi, salah satunya Korea Selatan, sebagai pembanding dalam merespons persoalan hiper-regulasi.

Korea Selatan memiliki kesamaan struktural dengan Indonesia yang relevan dalam konteks persoalan hiper-regulasi, yakni sama-sama menganut prinsip otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraannya. Pemerintah daerah di Korea Selatan diberikan kewenangan yang konstitusional untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik yang bersumber dari

⁵⁶ OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform Indonesia 2012*, 15–26.

⁵⁷ OECD, 15–26.

⁵⁸ OECD, 15–26.

⁵⁹ OECD, *OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 2: To Come* (Paris: OECD Publishing, 2025), 182–85; Biyan Shandy dkk., *Indonesia's Accession to OECD: Understanding the Economic Implications* (Jakarta: Center for Indonesian Policy Studies, 2025), 15–29.

⁶⁰ Shandy dkk., *Indonesia's Accession to OECD: Understanding the Economic Implications*; Andri Yanto dkk., “Towards Improved Regulatory Efficiency: Reconstruction of Ministerial Regulations to Enhance Regulatory Reform in Indonesia,” *Novum Jus* 19, no. 1 (2025): 239–63; Bachmid, “Institutional Model of The National Legislative Body,” 251–62; Jaka Santos dan Muhammad Vijay, “Measuring the Urgency for the Establishment of a National Government Legislation Institution in the Pursuit of Structuring Laws and Regulations in Indonesia,” *Transnational Business Law Journal* 3, no. 1 (2022): 47–65; Rizki Ramadani, “Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 1 (2020): 170–93; Wicipto Setiadi, “Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia,” *Hasanuddin Law Review* 5, no. 1 (2019): 120–31.

atribusi langsung maupun yang berasal dari pelimpahan pemerintah pusat.⁶¹ Namun, kewenangan tersebut secara tegas dibatasi oleh prinsip konsistensi dengan kebijakan nasional, sehingga regulasi daerah diposisikan sebagai instrumen pelaksanaan kebijakan nasional, bukan sebagai kewenangan legislasi yang berdiri sendiri.⁶²

Korea Selatan juga memiliki kesamaan dengan Indonesia karena juga sering dikenal sebagai negara dengan tradisi sentralisasi yang kuat,⁶³ sebelum mengalami pergeseran penting dalam hubungan pusat–daerah pasca krisis ekonomi dan politik tahun 1997.⁶⁴ Krisis tersebut menjadi momentum bagi pemerintah Korea Selatan untuk menata ulang tata kelola pemerintahan, termasuk melalui reformasi regulasi yang menyeluruh sebagai bagian dari strategi pemulihan ekonomi nasional.⁶⁵ Reformasi ini ternyata berdampak langsung pada peningkatan kualitas tata kelola regulasi, yang tercermin dalam capaian kinerja regulasi yang secara konsisten berada di atas rata-rata negara-negara OECD.⁶⁶

Faktor pembeda utama dari pengalaman Korea Selatan adalah keberadaan satu lembaga khusus yang secara eksplisit diberi mandat untuk mengkoordinasikan dan mengawasi kebijakan regulasi, yakni Regulatory Reform Committee (RRC) yang didirikan pada tahun 1998. Berbeda dengan Indonesia yang membuka otonomi daerah secara luas tanpa disertai mekanisme pengawasan regulasi yang terpusat dan memadai, Korea Selatan menempatkan pengelolaan regulasi dalam satu institusi yang berfungsi sebagai simpul koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah.

Sejak awal terbentuk, RRC didesain sebagai institusi sentral dalam tata kelola regulasi Korea Selatan, karena diberikan kewenangan yang cukup strategis dalam mengawasi tata

⁶¹ Selama periode pemerintahan Kim Dae Jung (1998–2003), Korea Selatan mulai melakukan penataan ulang hubungan pusat–daerah melalui penguatan kebijakan desentralisasi, yang ditandai dengan pengesahan undang-undang mengenai pelimpahan kewenangan pusat pada tahun 1999 serta pembentukan badan-badan reformasi yang secara khusus menangani isu desentralisasi. Lihat dalam Kim dan Choi, “Regulatory Coherence: The Case of the Republic of Korea,” 116.

⁶² Kim dan Choi, 116.

⁶³ Robert Wade menemukan bahwa Korea Selatan sebelum liberalisasi akhir 1980-an memiliki struktur tata kelola ekonomi yang sangat tersentralisasi, di mana kebijakan industri, perencanaan pembangunan, dan intervensi terhadap kegiatan usaha terutama dikendalikan oleh birokrasi pemerintah pusat. Baca selengkapnya dalam Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 2004), 25–29, 335–36; Lihat juga Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, 5 ed., Cornell Studies in Political Economy (New York: Cornell University Press, 1996), 45; Lihat juga Yool Bae, “Ideas, Interests and Practical Authority in Reform Politics: Decentralization Reform in South Korea in the 2000s,” *Asian Journal of Political Science* 24, no. 1 (2016): 63–64.

⁶⁴ Bae, “Ideas, Interests and Practical Authority in Reform Politics,” 69–75.

⁶⁵ Bae, 69–75.

⁶⁶ OECD, *Government at a Glance 2025* (OECD Publishing, 2025), 24, 194–95.

kelola regulasi di lingkungan pemerintahan.⁶⁷ RRC diberikan mandat untuk melakukan tugas terhadap beberapa hal berikut:⁶⁸ (1) penetapan arah kebijakan dasar reformasi regulasi, termasuk kegiatan penelitian dan pengembangan sistem regulasi; (2) pengujian terhadap regulasi yang akan dibentuk atau diperketat; (3) peninjauan regulasi yang telah berlaku, serta perumusan dan pelaksanaan rencana induk reformasi regulasi; (4) pendaftaran dan pengumuman regulasi; (5) pelibatan para pemangku kepentingan dalam upaya perbaikan regulasi; (6) pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan reformasi regulasi oleh masing-masing lembaga administrasi; dan (7) isu-isu lain yang dianggap perlu untuk dikoordinasikan dan dibahas berdasarkan penilaian ketua komite.

Selain itu, karakteristik dari RRC yang paling menarik adalah komposisi keanggotaan yang menggabungkan unsur pemerintah dan non-pemerintah. Unsur non-pemerintah dalam RRC melibatkan pakar dan ahli yang memiliki pengaruh dan kompetensi di bidangnya masing-masing.⁶⁹ Di sisi pemerintah, RRC melibatkan enam menteri pemerintah, termasuk Perdana Menteri Korea Selatan.⁷⁰ Dengan komposisi keanggotaan tersebut, RRC dirancang sebagai forum bersama antara aktor pemerintah dan non-pemerintah dalam pengelolaan reformasi regulasi.

Dalam menjalankan perannya sebagai lembaga pengawas regulasi, RRC mengoperasionalkan kewenangannya melalui dua upaya utama yang secara langsung ditujukan untuk mencegah tumpang tindih dan ketidaksinkronan regulasi lintas sektor maupun lintas tingkat pemerintahan: pertama, penilaian terhadap koherensi regulasi; dan kedua, mekanisme evaluasi regulasi.

Dalam menjaga koherensi antar regulasi, RRC menjalankan beberapa instrumen utama yang saling melengkapi. Pertama, RRC juga bertugas memantau dampak pelaksanaan regulasi serta menangani secara langsung berbagai kendala yang dihadapi pelaku usaha dan masyarakat.⁷¹ Kedua, koherensi antar regulasi juga dipastikan terjadi hingga tingkat daerah

⁶⁷ Kim dkk., *Regulatory Transformation in the Republic of Korea*, 13–14.

⁶⁸ OECD, *Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation* (OECD Publishing, 2017), 79.

⁶⁹ Unsur non-pemerintah dalam RRC terdiri atas 17 perwakilan, yang mencakup satu orang ketua dan delapan perwakilan non-pemerintah pada masing-masing sub-komite. Lihat OECD, 17.

⁷⁰ Nick A. Malshev, “The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries,” 2008, 17; Dari unsur pemerintah, RRC diisi oleh Perdana Menteri serta para menteri yang berasal dari Kementerian Strategi dan Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Perdagangan, Industri dan Energi, Kementerian Keamanan Publik dan Keselamatan, Kantor Koordinasi Kebijakan Pemerintah, serta Kementerian Legislasi Pemerintah, termasuk Ketua Komisi Persaingan Usaha yang Sehat. Lihat lebih lanjut dalam OECD, *Regulatory Policy in Korea*, 80.

⁷¹ Kim dan Choi, “Regulatory Coherence: The Case of the Republic of Korea,” 134.

dengan membentuk task force lain khusus sebagai ujung tombak RRC di daerah untuk mengidentifikasi sejak dini potensi tumpang tindih antara regulasi dan memastikan memastikan setiap peraturan daerah disusun selaras dengan kebijakan nasional.⁷² Ketiga, RRC juga menerapkan mekanisme umpan balik dua arah antara pusat dan daerah. Berbagai isu reformasi dan usulan perubahan regulasi yang berasal dari pemerintah daerah maupun pelaku usaha akan dikaji oleh RRC.⁷³ Umpan balik akan digunakan sebagai dasar evaluasi bagi RRC dalam menentukan apakah suatu peraturan masih relevan, perlu disesuaikan, atau justru harus diubah.⁷⁴ Keempat, RRC dibekali kewenangan untuk mencabut regulasi yang tidak sejalan dengan arah kebijakan nasional sebagai instrumen utama percepatan reformasi regulasi.⁷⁵ Kewenangan ini memungkinkan RRC menindak regulasi lintas tingkat pemerintahan yang tidak koheren, sekaligus mewajibkan pemerintah daerah menyesuaikan peraturannya dengan agenda reformasi regulasi nasional.⁷⁶ Bagi pemerintah daerah yang peraturannya dicabut, mereka diwajibkan untuk segera menyesuaikan regulasinya dengan agenda reformasi regulasi yang ditetapkan oleh RRC.⁷⁷ Terakhir, RRC juga mengembangkan sistem pendaftaran regulasi satu pintu.⁷⁸ Melalui sistem ini, seluruh regulasi dicatat dan dikelola dalam satu basis data nasional yang terintegrasi, sehingga memudahkan pemantauan secara berkelanjutan.⁷⁹ Satu basis data yang terintegrasi tentunya menjadi instrumen penting dalam menjaga koherensi antar regulasi karena setiap regulasi sudah tercatat dengan rapi sehingga setiap unsur, baik pemerintah maupun publik dapat mengetahui informasi mengenai pembentukan regulasi melalui data yang valid.⁸⁰

Mekanisme evaluasi regulasi dilakukan dengan beberapa skema. Pertama, RRC diberi kewenangan untuk menilai substansi dan implementasi regulasi yang dikeluarkan oleh setiap tingkatan pemerintahan.⁸¹ Kewenangan tersebut dijalankan melalui mekanisme verifikasi, inspeksi, dan evaluasi guna mengukur efektivitas pelaksanaan regulasi.⁸² Kedua, untuk menjaga objektivitas dalam proses evaluasi, RRC juga diberikan kewenangan meminta

⁷² Kim dan Choi, 134.

⁷³ Kim dan Choi, 135.

⁷⁴ Kim dan Choi, 135.

⁷⁵ Kim dan Choi, 135–36.

⁷⁶ Kim dan Choi, 135.

⁷⁷ Kim dan Choi, 135.

⁷⁸ Kim dan Choi, 135.

⁷⁹ Kim dan Choi, 135.

⁸⁰ Kim dan Choi, 135.

⁸¹ Kim dan Choi, 133.

⁸² Kim dan Choi, 133.

lembaga terkait melakukan survei opini publik sebagai bagian dari proses verifikasi, inspeksi dan evaluasi.⁸³ Evaluasi regulasi di Korea Selatan tidak hanya menjadi instrumen yang bergantung pada laporan internal pemerintah, tetapi juga membuka ruang bagi penggunaan data empiris dan bukti-bukti yang relevan. Ketiga, hasil evaluasi yang dilakukan oleh RRC memiliki konsekuensi institusional yang jelas. Temuan dilaporkan kepada Presiden, dan apabila perbaikan regulasi dinilai tidak memadai, RRC dapat mengusulkan revisi regulasi kepada Presiden.⁸⁴ Keempat, evaluasi regulasi dilakukan secara bertahap, diawali dengan evaluasi mandiri oleh kementerian atau pemerintah daerah yang terlebih dahulu menghimpun masukan publik. Hasil evaluasi tersebut kemudian disampaikan kepada RRC untuk dilakukan penilaian lanjutan.⁸⁵

Kelima, evaluasi regulasi diposisikan sebagai bagian dari rangkaian proses peninjauan regulasi yang meliputi berbagai instrumen teknis, seperti analisis dampak regulasi atau yang biasa kita sebut sebagai *Regulatory Impact Analysis* (RIA), *ex post evaluation*, *Cost-in*, *Cost-out* (CICO) serta mekanisme peninjauan berkala (*sunset review*) melalui pencantuman klausul kedaluwarsa (*sunset clause*) dalam regulasi.⁸⁶ Seluruh instrumen tersebut dijalankan dengan maksud untuk menjadikan proses evaluasi dilaksanakan dengan berbasis pada data yang valid.

Terakhir, keberhasilan pelaksanaan evaluasi regulasi di Korea Selatan tentunya tidak bisa dilepaskan dari penerapan mekanisme *sunset review*. *Sunset review* dengan *sunset clause*-nya adalah mekanisme yang mewajibkan RRC melakukan peninjauan berkala atas keberlanjutan dan efektivitas regulasi.⁸⁷ Hal ini dikarenakan setiap regulasi di Korea Selatan harus memiliki jangka waktu keberlakuan dengan mencantumkan klausul kadaluarsa selama lima tahun (*sunset clause*), dengan kemungkinan untuk diperpanjang setelah melalui proses

⁸³ Kim dan Choi, 133.

⁸⁴ Kim dan Choi, 133.

⁸⁵ Oce Madril, “Executive Review in the Efforts to Structure Regulations in Indonesia,” dalam *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*, ed. oleh Widodo Ekatjahjana, Daniel Heilmann, dan Kai Hauerstein (Jakarta: Hanns Seidel Foundation Cooperation with the Ministry of Law and Human Rights, 2019), 171.

⁸⁶ Madril, 168.

⁸⁷ *Ex-post evaluation* dilakukan untuk melihat apakah suatu regulasi benar-benar mencapai tujuannya, apakah masih diperlukan, dan apakah pelaksanaannya diterima oleh pihak yang diatur. Untuk memastikan hal tersebut, setiap regulasi pada prinsipnya diberi batas waktu melalui klausul *sunset*, sehingga regulasi yang tidak lagi relevan harus ditinjau ulang, diperbaiki, atau dicabut. Selain itu, mekanisme *Cost-in*, *Cost-out* (CICO) diterapkan untuk mencegah bertambahnya beban regulasi dengan mewajibkan penghapusan atau pelonggaran regulasi lama ketika regulasi baru menimbulkan biaya tambahan. Lihat dalam laporan OECD dan Korea Development Institute, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policy in Korea Towards Better Regulation* (Paris: OECD Publishing, 2017), 114–15.

evaluasi.⁸⁸ Klausul kadaluarsa bukan dimaksudkan untuk mengakhiri regulasi secara otomatis, melainkan untuk mewajibkan diadakannya evaluasi berkala terhadap keberlanjutan regulasi. Bahkan pada tahun 2008, penerapan *sunset review* juga kembali dikembangkan, ketika *sunset clause* tidak hanya diterapkan pada regulasi yang baru dibentuk, tetapi juga diwajibkan pada regulasi yang telah berlaku.⁸⁹ Perkembangan dalam penerapan *sunset review* tentunya menjadikan mekanisme evaluasi menjadi satu kesatuan yang lengkap karena memungkinkan RRC untuk tidak hanya menilai regulasi baru tetapi juga pada efektivitas regulasi eksisting.

KESIMPULAN

Berbagai persoalan regulasi yang dihadapi Indonesia tidak dapat dilepaskan dari desain dan implementasi kebijakan otonomi daerah. Akar permasalahan utama adalah pada pengaturan konstitusional yang masih kurang menjelaskan tentang bagaimana kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dijalankan. Meskipun konstitusi Indonesia mengakui prinsip "otonomi yang dijalankan seluas-luasnya", tetapi di saat yang sama tidak memberikan penjelasan yang utuh mengenai batas-batas kewenangan yang pasti terhadap pembentukan peraturan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga membuka ruang tafsir yang beragam.

Di sisi lain, terjadi pelemahan yang cukup serius terhadap mekanisme pengawasan dan peninjauan terhadap peraturan daerah Pasca putusan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2017. Praktis pemerintah pusat tidak lagi mempunyai jalur administratif untuk mengevaluasi dan membatalkan peraturan daerah yang bermasalah. Satu-satunya jalur yang tersedia saat ini adalah pengujian atau *judicial review* melalui Mahkamah Agung. Namun, kita juga mengetahui pengujian di Mahkamah Agung juga punya banyak keterbatasan dan kekurangan. Konsekuensinya, banyak peraturan daerah yang bermasalah tetap berlaku tanpa dikoreksi.

Berbagai rekomendasi OECD sejak 2012 menjadi semakin relevan dalam menjelaskan bahwa persoalan regulasi di Indonesia tidak dapat diselesaikan melalui perubahan yang bersifat parsial. Pemberian tata kelola regulasi menuntut adanya pendekatan yang lebih reformatif dimana perubahan terjadi secara keseluruhan sistem, termasuk perlunya mekanisme pengawasan yang mampu mengintegrasikan, menilai, dan memvalidasi regulasi secara

⁸⁸ Madril, "Executive Review in the Efforts to Structure Regulations in Indonesia," 168; OECD dan Korea Development Institute, *Regulatory Policy in Korea Towards Better Regulation*, 114–15.

⁸⁹ Pendekatan ini berbeda dari praktik sejak 1997 yang membatasi penerapan sunset clause hanya pada regulasi yang akan dibentuk. Lihat Madril, "Executive Review in the Efforts to Structure Regulations in Indonesia," 168.

konsisten, baik secara horizontal maupun vertikal di seluruh tingkatan pemerintahan.

Relevansi rekomendasi tersebut diperkuat oleh pengalaman Korea Selatan yang berhasil mengoperasionalkan RRC secara efektif dalam sistem pemerintahan bertingkat yang menerapkan otonomi daerah. Model RRC menunjukkan bahwa pengawasan regulasi yang dilembagakan secara terkoordinasi dan berkelanjutan dapat berfungsi secara efektif dalam mengelola relasi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachmid, Fahri. “Institutional Model of The National Legislative Body: Smart Regulations and Regulatory Guillotine as Solutions to Hyper-Regulation in Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 19, no. 3 (2025): 251–62.
- Bae, Yooil. “Ideas, Interests and Practical Authority in Reform Politics: Decentralization Reform in South Korea in the 2000s.” *Asian Journal of Political Science* 24, no. 1 (2016): 63–86.
- Bell, Gary. F. “Indonesia: The New Regional Autonomy Laws, Two Years Later.” Dalam *Southeast Asian Affairs 2003*, disunting oleh Kin Wah Chin dan Daljit Singh, 117–31. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Butt, Simon. “Constitutional Court lets local governments off the leash.” *Indonesia at Melbourne*, t.t. Diakses 7 Januari 2026. <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/constitutional-court-lets-local-governments-off-the-leash/>.
- _____. “Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia.” *Sydney Law Review* 32, no. 2 (2010): 177–97.
- _____. “The Indonesian Constitutional Court: Reconfiguring Decentralization for Better or Worse?” *Asian Journal of Comparative Law* 14, no. 1 (2019): 147–74.
- Butt, Simon, dan Timothy Lindsey. *Indonesian Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Butt, Simon, dan Nicholas Parsons. “Reining in Regional Governments? Local Taxes and Investment in Decentralised Indonesia.” *Sydney Law Review* 34, no. 1 (2012): 91–106.
- “Database Peraturan Perundang-Undangan.” *Peraturan.go.id*, t.t.
- Ewing-Chow, Michael, dan Junianto Losari. “Multiple Authorisation: The Legal Complexity of Desentralisasi in Indonesia and the Potential Contribution of IIAs in Reducing Confusion.” *Indonesia Law Review* 5, no. 3 (Desember 2015): 241–56.

- Fitran, Fitria, Bert Hofman, dan Kai Kaiser. "Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralising Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 41, no. 1 (2010): 57–79.
- Hadiz, Vedi R. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives." *Development and Change* 35, no. 4 (2004): 697–718.
- Haggard, Stephan. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. 5 ed. Cornell Studies in Political Economy. New York: Cornell University Press, 1996.
- Hofman, Bert, dan Kai Kaiser. "The Making of the 'Big Bang' and Its Aftermath: A Political Economy Perspective." Dalam *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The "Big Bang" Program and Its Economic Consequences*, disunting oleh James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, dan Sri Mulyani Indrawati, 15–46. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.
- Holtzappel, Coen J. G. "Introduction: The Regional Governance Reform in Indonesia, 1999–2004." Dalam *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia: Implementation and Challenges*, disunting oleh Coen J. G. Holtzappel dan Martin Ramstedt. IIAS/ISEAS Series on Asia. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009.
- Huda, Uu Nurul. "The Effect of Cancellation of Regional Regulations on Retribution Toward Regional Financial Regency In West Java." *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 12, no. 1 (2020): 64–85.
- Ibrahim, M. "Does the Indonesian judicial review System Need Reform?" *Australian Journal of Asian Law* 22, no. 1 (2022): 17–33.
- Kim, Jong Seok, Tae Yun Kim, Junsok Yang, dan Scott Jacobs. *Regulatory Transformation in the Republic of Korea Case Studies on Reform Implementation Experience*. Case Study. The World Bank Group, 2008.
- Kim, Song June, dan Dae Yong Choi. "Regulatory Coherence: The Case of the Republic of Korea." Dalam *The Development of Regulatory Management Systems in East Asia: Country Studies*, disunting oleh Derek Gill dan Ponciano Intal, Jr., 115–74. ERIA Research Project Report 4. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2015.

Lodge, Martin, dan Kai Wegrich. *Managing Regulation*. London: Macmillan Education UK, 2012.

Madril, Oce. "Executive Review in the Efforts to Structure Regulations in Indonesia." Dalam *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*, disunting oleh Widodo Ekatjahjana, Daniel Heilmann, dan Kai Hauerstein, 159–76. Jakarta: Hanns Seidel Foundation Cooperation with the Ministry of Law and Human Rights, 2019.

Malyshev, Nick A. "The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries." 2008, 1–30.

OECD. *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing, 2025.

———. *OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 2: To Come*. Paris: OECD Publishing, 2025.

———. *OECD Economic Surveys: Indonesia 2016*. Paris: OECD Publishing, 2016.

———. *OECD Economic Surveys: Indonesia 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021.

———. *OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia 2012*. OECD, 2012.

———. *Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation*. OECD Publishing, 2017.

OECD dan Korea Development Institute. *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policy in Korea Towards Better Regulation*. Paris: OECD Publishing, 2017.

Office of Assistant to Deputy Cabinet Secretary for State Documents & Translation. "Home Affairs Minister Announces 3,143 Annulled Bylaws in Details." *setkab.go.id*, t.t. Diakses 7 Januari 2026. <https://setkab.go.id/en/home-affairs-minister-announces-3143-annuled-bylaws-in-details/>.

Ramadani, Rizki. "Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 1 (2020): 170–93.

Sadiawati, Diani, M. Nur Sholikin, Fajar Nursyamsi, Gita Putri Damayana, Rizky Argama, Ronald Rofiandri, Anthoni Putra, dkk. *Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya*. Cetakan pertama. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019.

Santos, Jaka, dan Muhammad Vijay. "Measuring the Urgency for the Establishment of a National Government Legislation Institution in the Pursuit of Structuring Laws and Regulations in Indonesia." *Transnational Business Law Journal* 3, no. 1 (2022): 47–65.

SENADA. *Business Enabling Environment Measure Plus: Indonesia*. Indonesia: USAID, 2011.

Setiadi, Wicipto. "Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia." *Hasanuddin Law Review* 5, no. 1 (2019): 120–31.

Shandy, Biyan, Deasy Pane, Fresa Yuriza, Hasran, Krisna Gupta, Leony Fadila, Maria Dominika, Naura Nabilah, dan Wahyuni Bahar. *Indonesia's Accession to OECD: Understanding the Economic Implications*. Jakarta: Center for Indonesian Policy Studies, 2025.

Suwandi, Made. "The Indonesian Experience with the Implementation of Regional Autonomy." Dalam *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The "Big Bang" Program and Its Economic Consequences*, disunting oleh James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, dan Sri Mulyani Indrawati, 272–87. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.

The World Bank. *Doing business di Indonesia 2012*. Washington, D.C.: The World Bank, 2012.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Wade, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Yanto, Andri, Faidatul Hikmah, Faisal Faisal, dan Derita Prapti Rahayu. "Towards Improved Regulatory Efficiency: Reconstruction of Ministerial Regulations to Enhance Regulatory Reform in Indonesia." *Novum Jus* 19, no. 1 (2025): 239–63.