

# **PANDUAN PENYUSUNAN REGULASI LINGKUP KEMENTERIAN PERTANIAN**

PUSAT PERLINDUNGAN VARIETAS TANAMAN  
DAN PERIZINAN PERTANIAN  
KEMENTERIAN PERTANIAN

Gedung B – Lantai 5, Jl. Harsono RM. No. 3,  
Ragunan- Jakarta 12550, Indonesia

<http://pvtpp.setjen.pertanian.go.id/>

ISBN 978-623-92629-3-8



9 786239 262938



**SEKRETARIAT JENDERAL  
KEMENTERIAN PERTANIAN**

# **PANDUAN PENYUSUNAN REGULASI LINGKUP KEMENTERIAN PERTANIAN**

Penulis:

Prof. Dr. Ir Erizal Jamal M.Si  
Maha Matahari Eddy Purnomo, SE, MH  
Dr. M Luthful Hakim  
Ridwanto Marcelius Siagian, SH

PUSAT PERLINDUNGAN VARIETAS TANAMAN  
DAN PERIZINAN PERTANIAN  
KEMENTERIAN PERTANIAN

# **PANDUAN PENYUSUNAN REGULASI LINGKUP KEMENTERIAN PERTANIAN**

Cetakan Pertama November 2020  
50 Halaman, Ukuran 17,6cm x 25,01cm

Penerbit:  
PUSAT PERLINDUNGAN VARIETAS  
TANAMAN DAN PERIZINAN PERTANIAN  
KEMENTERIAN PERTANIAN

ISBN: 978-623-92629-3-8

Redaksi:  
KANTOR PUSAT KEMENTERIAN PERTANIAN  
Gedung B – Lantai 5  
Jl. Harsono RM. No. 3, Ragunan- Jakarta 12550, Indonesia  
Telp/Fax: 021 – 78840405  
Fax : 021 – 7806305  
Surel : [pvt@pertanian.go.id](mailto:pvt@pertanian.go.id)  
Laman : <http://pvtppt.setjen.pertanian.go.id/>  
SMS Center: 081281068805

Hak Cipta 2020 pada Penulis  
Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotocopy, merekam, atau teknik perekam lainnya tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

## KATA PENGANTAR

Penetapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan puncak dari reformasi Regulasi di Indonesia. Upaya ini diharapkan dapat memperbaiki iklim investasi di dalam negeri, melalui penyederhanaan regulasi, terutama yang terkait dengan kegiatan investasi dan pengembangan usaha. Upaya ini memerlukan dukungan yang berkelanjutan dan konsistensi para pengambil kebijakan dengan makin selektif membangun regulasi dan juga mengupayakan agar regulasi yang disusun efektif dalam implementasinya.

Penyusunan Buku **Panduan Penyusunan Regulasi Lingkup Kementerian Pertanian**, ini dimaksudkan sebagai bagian dari upaya Kementerian Pertanian dalam mendukung reformasi regulasi yang telah digulirkan pemerintah sejak tahun 2015 yang lalu. Penyusunan panduan ini mempedomani berbagai arahan dan petunjuk dalam berbagai bentuk, mulai dari Undang-Undang sampai Instruksi Presiden. Secara khusus panduan ini mengikuti arahan dari Peraturan Menteri Pertanian nomor: 25/Permentan/OT.010/7/2017 Tentang Tata Cara

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lingkup Kementerian Pertanian.

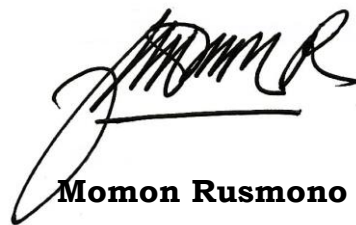
Diharapkan dengan penerbitan Buku Panduan ini akan memudahkan para pihak terkait lingkup Kementerian Pertanian dalam merencanakan dan melaksanakan penyusunan regulasi lingkup Kementerian Pertanian.

**Buku Panduan Penyusunan Regulasi Lingkup Kementerian Pertanian** ini terwujud berkat Kerja sama semua pihak lintas Eselon Satu Lingkup Kementerian Pertanian, dan juga koordinasi Biro Hukum Kementerian Pertanian. Kepada semua pihak yang telah berkontribusi sehingga selesainya penyusunan Buku ini kami ucapkan terima kasih.

Untuk penyempurnaan buku ini masih sangat terbuka untuk masukan dan saran bagi perbaikannya.

Jakarta, November 2020

Sekretaris Jenderal



**Momon Rusmono**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
I. PENDAHULUAN .....	1
A Latar Belakang .....	1
B Landasan Hukum .....	2
C Maksud dan Tujuan .....	4
II. PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP .....	6
2.1 Pengertian .....	7
2.2 Ruang Lingkup .....	8
III. GAMBARAN UMUM PENYUSUNAN REGULASI DI INDONESIA .....	10
IV. PEMETAAN PROSES PENYUSUNAN REGULASI DI INDONESIA .....	21
4.1 Alur Perumusan dan Penetapan Kebijakan .....	21
4.2 Pemetaan Proses Penyusunan Regulasi.....	23
V. SISTEM INFORMASI MANAJEMEN REGULASI KEMENTERIAN PERTANIAN .....	29
VI. PENUTUP .....	35
LAMPIRAN	



# I. PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Menurut Undang-Undang No 12 tahun 2011, definisi Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum. Peraturan perundang-undangan dibentuk dan ditetapkan oleh Lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup>

Peraturan Perundang-undangan sebagai bagian dari hukum tertulis, mengatur penjabaran hukum dasar dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Perundang-undangan harus mempunyai sifat-sifat atau ciri-ciri sebagai berikut:

1. Berupa keputusan tertulis yang berisi tingkah laku.
2. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, berdasarkan kewenangan perundang-undangan baik bersifat atribusi maupun delegasi.

---

<sup>1</sup> Pasal 1 undang-undang no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

3. Mengikat secara umum, artinya tidak ditunjukkan kepada seseorang individu (tidak bersifat individual)
4. Mempunyai bentuk atau format tertentu.<sup>2</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan Peraturan Perundang-undangan merupakan hukum positif yang dibuat, ditetapkan atau dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang atau berdasarkan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi tingkah laku yang berlaku atau mengikat umum dan melalui mekanisme atau prosedur tertentu. Oleh karena itu pengkajian mengenai Peraturan Perundang-undangan mencakup segala bentuk Peraturan Perundang-undangan baik yang dibuat pada tingkat pusat pemerintahan Negara maupun di tingkat daerah.

## **B. Landasan Hukum**

Dalam konteks untuk undang-undang, maka landasan formal konstitusional adalah pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Negara RI Tahun 1945 yang memberikan arah terhadap prosedur pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan. Untuk UUD sendiri adalah Pasal 3 dan Pasal 37 UUD Negara RI Tahun 1945.

---

<sup>2</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, Pedoman teknik perancangan peraturan perundang undangan, Cita Bhakti Akademika, Bandung 1996, Hlm. 9-10

Untuk undang-undang, pasal-pasal yang bersangkutan adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 UUD Negara RI Tahun 1945. Untuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah Pasal 22 UUD Negara RI Tahun 1945, sedangkan untuk Peraturan Pemerintah adalah Pasal 5 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945. Untuk Peraturan Presiden adalah Pasal 4 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Untuk Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945. Semua pasal ini dicantumkan pada dasar hukum “Mengingat” Peraturan Perundang-undangan, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk tersebut.

Adapun Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu menjelaskan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup 5 (lima) tahapan yaitu: perencanaan; penyusunan; pembahasan; pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Menindaklanjuti arahan dalam penyusunan regulasi yang efektif, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional atau Bappenas sejak tahun 2014 telah merancang apa yang disebut sebagai Strategi Nasional Reformasi Regulasi (Bappenas, 2015). Kajian awal yang dilakukan Bappenas

menunjukkan ada 5 isu utama terkait dengan regulasi, yaitu:

1. Sinkronisasi kebijakan dan regulasi pusat dan daerah yang belum optimal;
2. Absennya monitoring dan evaluasi;
3. Perencanaan regulasi yang tidak optimal;
4. Disharmoni dalam penyusunan regulasi, dan
5. Lemahnya peran kelembagaan dan minimnya penguatan sistem pendukung.

Bertolak dari kondisi di atas, maka Kementerian Pertanian melalui panduan ini, berusaha menindaklanjuti beberapa arahan dan temuan dari kajian Bappenas dimaksud, dengan Menyusun Panduan Penyusunan Regulasi Lingkup Kementerian Pertanian.

### **C. Maksud dan Tujuan**

Penyusunan Panduan Penyusunan Regulasi Lingkup Kementerian Pertanian ini dimaksudkan sebagai pedoman kerja bagi semua pihak terkait, terutama para pejabat Tinggi yang menerima arahan kebijakan dan harus menterjemahkannya dalam bentuk regulasi. Dalam tataran praktis panduan ini juga sebagai pedoman dalam merancang suatu regulasi yang terencana dalam Program

Legislasi Pertanian (Progletan), serta panduan bagi para perancang undang-undang dalam menyusun regulasi. Secara lebih rinci maksud dan tujuan penyusunan panduan ini adalah sebagai berikut:

1. Memberikan gambaran umum proses penyusunan regulasi lingkup Kementerian Pertanian.
2. Memberikan arahan dan panduan proses penterjemahan kebijakan di bidang pertanian menjadi regulasi pertanian.
3. Panduan terkait prosedur kerja dan tahapan dalam penyusunan regulasi lingkup Kementerian Pertanian.

## II. PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP

Secara yuridis acuan dalam menyusun kebijakan yang tepat telah diatur dalam berbagai regulasi. Ada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang Undangan, yang diperbaharui melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu pada tataran implementasi yang terbaru ada Instruksi Presiden atau INPRES No 7 TAHUN 2017 Tentang Pengambilan, Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan Di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah.

Pada tataran praktisnya di tingkat Kementerian Pertanian juga telah diatur melalui Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 25/Permentan/OT.010/7/2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lingkup Kementerian Pertanian.

## 2.1. Pengertian

Pengertian dari beberapa produk yang diatur dalam panduan ini serta para pihak yang akan dijangkau melalui panduan ini adalah sebagai berikut:

1. **Peraturan Menteri Pertanian** yang selanjutnya disebut Permentan adalah peraturan yang ditetapkan oleh Menteri, untuk melaksanakan materi yang diperintahkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan, bersifat mengatur dan mengikat secara umum.
2. **Keputusan Menteri Pertanian** yang selanjutnya disebut Kepmentan adalah keputusan yang ditetapkan oleh Menteri, untuk melaksanakan materi yang diperintahkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Permentan atau berdasarkan kewenangan, bersifat menetapkan dan mengikat secara individual atau dalam lingkup terbatas.
3. **Program Legislasi Pertanian** yang selanjutnya disebut Prolegtan adalah instrumen perencanaan program penyusunan Permentan yang disusun secara terencana, peraturan perundang-undangan yang tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan, dan terpadu, dan sistematis untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

4. **Unit Kerja Eselon I Pengusul** adalah Unit Kerja Eselon I atau Eselon II yang mengajukan usul pembentukan rancangan Peraturan Perundang-undangan.
5. **Unit Kerja Eselon II** yang membidangi hukum pada Sekretariat Jenderal adalah unit kerja yang mempunyai tugas melaksanakan koordinasi dan penyusunan Peraturan Perundang-undangan pada Sekretariat Jenderal.
6. **Unit Kerja Eselon II** yang membidangi hukum pada Unit Kerja Eselon I adalah unit kerja yang mempunyai tugas melaksanakan penyiapan penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan lingkup Unit Kerja Eselon I yang bersangkutan.
7. **Aparatur Sipil Negara** yang selajutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

## **2.2. Ruang Lingkup**

Panduan ini memberikan arahan untuk penyusunan regulasi yang terencana melalui Program Regulasi Pertanian atau Progletan serta yang tidak terencana. Sementara itu produk hukum yang utama yang diatur dalam panduan ini

adalah Peraturan Menteri Pertanian atau Permentan serta Keputusan Menteri Pertanian atau Kepmentan.

Panduan ini akan digunakan oleh semua pihak terkait lingkup Kementerian Pertanian dan itu mulai dari Pejabat Tinggi yang bersinggungan dengan beragam kebijakan, serta para Aparatur Sipil Negara yang mempunyai tugas khusus dalam menyusun dan merumuskan regulasi.

### **III. GAMBARAN UMUM PENYUSUNAN REGULASI DI INDONESIA**

Secara umum suatu regulasi disusun untuk tiga tujuan, hal itu antara lain (Bappenas, 2015):

1. Sebagai sarana ketertiban atau pedoman perilaku; regulasi menjadi pedoman untuk terselenggaranya dinamika sosial, dalam dalam hal ini baik terhadap kegiatan formal maupun informal;
2. Sebagai instrumen pembangunan; regulasi menggerakkan sumber daya untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan
3. Sebagai faktor integrasi; regulasi mengintegrasikan wilayah maupun kebijakan-kebijakan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan.

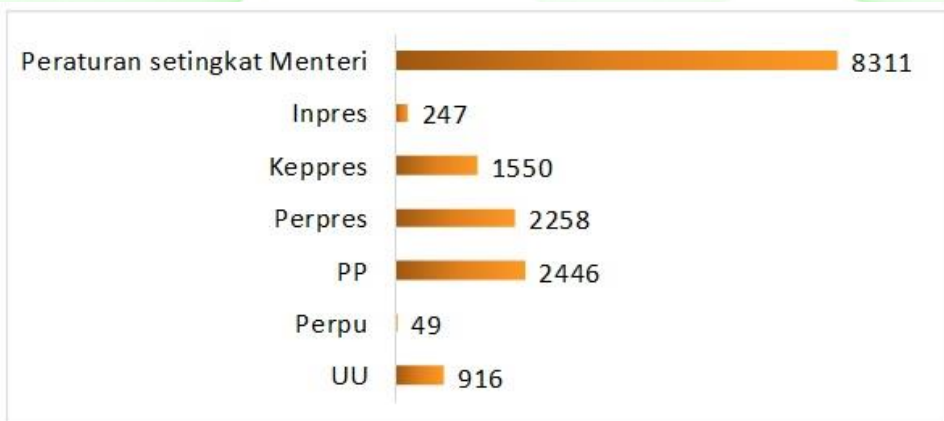
Dalam proses penyusunan regulasi, hal pertama yang menjadi pertimbangan adalah bagaimana membuat suatu hubungan yang sikron antara perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi. Pada tahap perumusan kebijakan, langkah-langkah yang dilakukan adalah pengkajian, penelitian, sampai menghasilkan alternatif kebijakan.

Sedangkan pada tahap pembentukan regulasi, tahapan kegiatan yang dilakukan adalah penyusunan naskah akademik, perumusan rancangan undang-undang, pembahasan, dan pengundangan.

Dalam praksisnya semua hal di atas tidak sepenuhnya diacu dalam penyusunan regulasi. Hal ini terutama karena bagian terbesar dari regulasi tidak disusun berbasis suatu perencanaan yang baik. Berdasarkan hasil kajian Bapennas (2015), terungkap bahwa dari 104 Peraturan Pemerintah yang disusun, hanya 19 Peraturan Pemerintah yang tercantum dalam rencana awal. Demikian juga halnya dengan Peraturan Presiden (Perpres), pada tahun 2016, dari 91 Perpres yang direncanakan, hanya 2 yang disahkan, tetapi lahir 123 Perpres yang disahkan tanpa melalui perencanaan.

Bukti-bukti tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara perencanaan dan kebutuhan regulasi di lapangan. Proses perencanaan yang tidak terencana dengan baik sangat besar kemungkinannya menghasilkan regulasi yang tidak berkualitas.

Selama tahun 2000-2015 pemerintah menerbitkan sekitar 12.471 regulasi. Dari seluruh regulasi yang disusun sekitar 66,7% merupakan peraturan setingkat Menteri.



Gambar 1. Regulasi yang disusun selama tahun 2000-2015.

Bila ditelisik lebih jauh dari peraturan setingkat Menteri ini, sekitar 9% merupakan regulasi yang terkait dengan pertanian, perkebunan dan peternakan. Dengan gambaran seperti ini, maka perhatian terkait dengan proses pembentukan regulasi di sektor pertanian akan berdampak nyata terhadap keseluruhan regulasi yang ada di Indonesia. Karena itu, upaya perbaikan proses penyusunan regulasi di lingkup Kementerian Pertanian dapat dijadikan pembelajaran yang baik bagi kementerian lain. Selain itu melalui penyusunan Rancangan Proyek Perubahan ini, walaupun fokusnya pada regulasi pertanian, namun karena ada keterkaitannya dengan Kementerian dan lembaga yang lain, maka hasil dari Proyek Perubahan ini dapat ditarik sebagai suatu patron dalam penyusunan regulasi di seluruh Kementerian dan Lembaga.

Kelautan dan Perikanan		385	
Kehutanan			1585
Pertanian, Perkebunan dan Peternakan			753
Persaingan usaha	43		
Pungutan dan sumbangan wajib	94		
Jenis pajak			1061
Tata cara penanaman modal	92		
Tata kelola birokrasi dan pelayanan publik	136		
Standarisasi dan pengendalian mutu		516	
Perindustrian		411	
Perdagangan	276		

Gambar 2. Distribusi Peraturan Setingkat Menteri Berdasarkan Sektor

Penyusunan regulasi yang tepat berkaitan erat dengan sistem yang ada di internal Kementerian, dan juga dipengaruhi oleh kondisi eksternal, karena itu panduan ini harus dapat dengan baik mengidentifikasi semua aktor yang berperan dengan baik, serta memposisikan semuanya secara proporsional. Panduan ini diharapkan dapat melakukan identifikasi secara detil dan mendorong semua pihak dapat berperan secara maksimal, sehingga kebijakan yang diambil oleh pimpinan tertinggi dapat berjalan dengan baik sehingga organisasi Kementerian Pertanian dapat lebih lincah menyikapi berbagai perkembangan lingkungan eksternal yang ada.

Bila mengacu kepada INPRES No 7 Tahun 2017 Tentang Pengambilan, Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan Di Tingkat Kementrian Negara dan Lembaga Pemerintah. Selain kajian yang dilakukan oleh eselon satu pengusul, sebelum penyusunan dan penetapan kebijakan oleh Menteri dan Kepala Lembaga agar dilakukan analisa dampak kebijakan termasuk analisa resiko. Sementara itu untuk kebijakan Kementerian dan Lembaga yang mempunyai pengaruh luas di Masyarakat dan terkait lintas Kementerian, perlu koordinasi Kantor Kementerian Koordinator (Kemenko)

Secara umum pada saat ini, terutama untuk regulasi yang bersifat tidak terencana, keterlibatan eselon satu terkait minim dan biasanya Unit Kerja Eselon II yang membidangi hukum pada Sekretariat Jenderal yang akan banyak berperan. Salah satu persoalannya belum ada sarana yang secara cepat dan tepat memberikan arahan pada eselon satu terkait untuk memberikan masukan terkait substansi yang akan di atur pada regulasi yang disusun. Kondisi idealnya, terutama untuk kebijakan yang tidak terencana, eselon satu terkait dengan cepat dapat memberikan masukan dengan format yang baku, yang akan memudahkan Unit Kerja Eselon II yang membidangi hukum pada Sekretariat Jenderal melakukan drafting regulasi dimaksud.

Sementara itu untuk dapat menghasilkan regulasi yang tepat, maka rancangan regulasi yang ada, juga secara cepat dilakukan kajian tentang analisa dampak kebijakan termasuk analisa resiko dari rancangan kebijakan dimaksud. Kondisi idealnya, di lingkup Kementerian Pertanian ada lembaga yang mempunyai kapasitas untuk melakukan kajian ini dengan baik, dan selama ini belum tersambung kebutuhan ini. Selain itu secara akademik dapat disusun suatu *tool analysis* standar yang dapat dengan cepat dilakukan analisis terhadap dampak kebijakan serta analisis resiko. Idealnya dengan *tool* dimaksud suatu regulasi dapat dengan cepat diperkirakan dampaknya, baik itu yang positif maupun negatif, untuk yang terakhir ini terkait dengan resiko yang akan dihadapi bila regulasi tersebut dilaksanakan.

Hal lain yang mempengaruhi ketepatan penyusunan suatu regulasi menurut Bappenas (2015) antara lain lemahnya peran kelembagaan dan minimnya penguatan sistem pendukung serta absennya monitoring dan evaluasi. Selama ini secara kelembagaan belum ada suatu tim lintas Eselon Satu, baik itu sebagai keterwakilan Para Pejabat Pimpinan Tinggi dan Aparatur Sipil Negara yang mumpuni dibidangnya, untuk dapat memberikan masukan konstruktif kepada Menteri terhadap berbagai kebijakan dan dan juga rencana regulasi yang akan disusun. Wadah

ini merupakan bentuk upaya yang sistematis dalam mengarahkan kebijakan atau regulasi yang disusun, agar kontinuitas dari berbagai inisiatif yang sudah baik sebelumnya dapat berlanjut. Keberadaan kelembagaan ini dapat sekaligus melakukan monitoring dan evaluasi berbagai regulasi yang ada.

Pengalaman empiris selama ini, seringkali karena belum adanya wadah yang memungkinkan para Pejabat Pimpinan Tinggi dan Aparatur Sipil Negara yang mumpuni, untuk memberikan masukan, maka satu kebijakan yang sebenarnya tidak konsisten dengan sesuatu yang sudah baik sebelumnya tetap dilaksanakan, dan ini yang sering membingungkan masyarakat terkait dengan konsistensi kebijakan.

Pentingnya wadah ini tidak hanya kebutuhan spesifik suatu kementerian, karena itu akan dilakukan *benchmark* lintas kementerian dan lembaga untuk menyusun suatu dasar hukum yang memayunginya. Hal lain yang terkait dengan koordinasi lintas kementerian untuk suatu kebijakan atau regulasi yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak. Terjemahan dari Instruksi Presiden ini perlu dibuat menjadi lebih jelas, terutama terkait bentuk regulasi yang harus dikomunikasikan di tingkat Kemenko, serta proses pengambil keputusannya menjadi suatu regulasi.

Salah satu kendala besar terkait regulasi saat ini adalah basis penyusunannya bukan dari suatu kebijakan yang kredibel. Kebijakan yang kredibel adalah suatu kebijakan yang jelas dasarnya, yaitu dirumuskan untuk menjadi sarana ketertiban atau pedoman perilaku, pedoman untuk terselenggaranya dinamika sosial, atau sebagai instrumen pembangunan dan menggerakkan sumber daya untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Karena basis kebijakannya tidak jelas maka regulasi yang disusun juga tidak bisa dirumuskan secara baik.

Sebagai contoh pada kegiatan perizinan dan investasi, semangat yang ada adalah bahwa suatu kegiatan investasi harus mendapatkan izin untuk memulai usahanya, dan untuk itu para pelaku usaha harus memenuhi beragam persyaratan yang sangat banyak. Ketika kita telusuri dari setiap persyaratan yang ada, pertanyaan pokok kenapa persyaratan harus ada, sering kali sulit menilik alasan dibalik perlunya persyaratan itu.

Sejak tahun 2015, Kementerian PPN/Bappenas telah menginisiasi agenda Reformasi Regulasi. Pada 2016-2017, Kementerian PPN/Bappenas mengawal simplifikasi regulasi dengan fokus pada bidang perizinan, investasi, tata niaga ekspor dan impor, dan kemudahan berusaha. Keempat fokus dipilih karena berpengaruh signifikan terhadap

pertumbuhan ekonomi nasional yang salah satunya diindikasikan dengan peringkat *Ease of Doing Business* (EODB) Indonesia.

Pada 2016, simplifikasi regulasi menghasilkan 324 regulasi dicabut, 75 regulasi direvisi, serta sebanyak 19 regulasi beririsan dengan Paket Kebijakan Ekonomi (PKE) dari total 20 K/L. Sementara pada 2017, simplifikasi regulasi menghasilkan 106 regulasi dicabut, 91 regulasi direvisi, dan 237 regulasi digabung menjadi 30 regulasi dari total 21 K/L (Bappenas, 2015).

Pada pertengahan 2018, pemerintah membuat terobosan dengan memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP No. 24 Tahun 2018). PP itu memangkas prosedur izin berusaha yang semula ada di daerah, kini dapat dilakukan melalui daring (*online*). Meskipun masih pada tahap awal pemberlakuan, PP No. 24 Tahun 2018 menunjukkan bahwa simplifikasi regulasi, khususnya dalam bidang perizinan berusaha, merupakan prioritas pemerintah ke depan.

Dalam pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, belum bisa berjalan

sebagaimana yang diharapkan. Salah satu kendalanya adalah bahwa amanat PP ini baru sampai taraf terjemahan proses dari yang semula manual kemudian menjadi berbasis *online* namun aspek penyederhanaan belum terlihat dengan baik. Selain itu proses pembangunan sistemnya juga banyak terkendala, terutama berkaitan dengan peran pemerintah daerah.

Menghadapi situasi tersebut kemudian sejalan dengan penyusunan Undang-Undang Cipta Kerja, maka dicetuskanlah apa yang disebut sebagai Perizinan Berbasis Resiko. Pada konsep yang baru ini maka pemberian izin dalam berusaha basisnya adalah potensi dari resiko yang akan dihadapi ketika usaha itu dijalani. Resiko itu dikaitkan dengan aspek kesehatan, keselamatan manusia, ancaman terhadap lingkungan serta ketersediaan sumber daya. Dengan adanya basis alasan yang jelas dari suatu izin yang dikeluarkan, maka itu akan memudahkan dalam penyusunan regulasinya.

Dari setiap izin yang akan dikeluarkan, ditelaah resikonya terkait keempat hal di atas, kemudian diperkirakan kemungkinan terjadinya, sehingga secara kuantitatif dapat diperkirakan resiko dan dampak dari perizinan tersebut. Dengan cara tersebut maka semua perizinan yang ada dapat kita kategorikan sebagai suatu usaha yang beresiko

rendah, sedang dan tinggi. Untuk yang beresiko tinggi maka diperlukan persyaratan yang lebih banyak, yang diarahkan untuk dapat memperkecil resiko yang ada dan juga kemungkinan terjadinya. Sementara untuk yang masuk kategori rendah, tidak diperlukan pengaturan sehingga pelaku usaha hanya cukup melakukan pendaftaran. Sementara yang beresiko sedang dapat ditetapkan standar yang harus dipenuhi pelaku usaha.

Apa yang sudah diinisiasi ini dapat jadi pedoman bagi penyusunan regulasi ke depan, yang paling pokok harus ada kejelasan apa yang mau diatur, kenapa pengaturan itu diperlukan dan bisa diperkirakan dampak dan resiko dari pengaturan tersebut sehingga dapat di susun sejumlah upaya pencegahan sebagai bagian dari suatu regulasi.

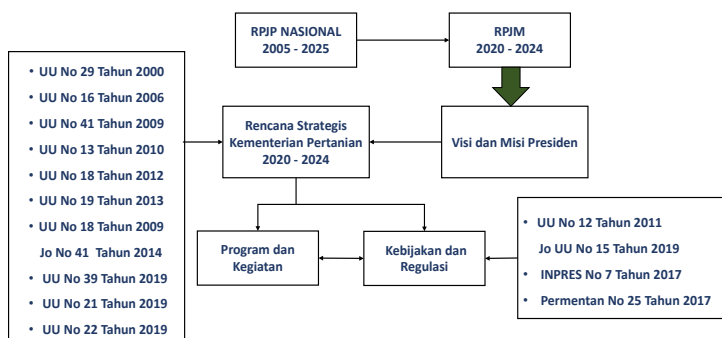
## **IV. PEMETAAN PROSES PENYUSUNAN REGULASI DI KEMENTERIAN PERTANIAN**

### **4.1 Alur Perumusan dan Penetapan Kebijakan**

Acuan utama dalam perumusan, Penetapan dan Pelaksanaan Kebijakan adalah berbagai aturan yang ada mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden serta lainnya. Terkait dengan pelaksanaan pembangunan pertanian, arahan utama adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 2005-2025, yang diterjemahkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2020-2024. RPJM 2020-2025 yang dipadukan dengan Visi dan Misi Presiden, menjadi acuan utama dalam pelaksanaan pembangunan pertanian. Arahan ini diterjemahkan Kementerian Pertanian dalam bentuk Rencana Strategis 2020-2024 (Gambar 3).

Penyusunan Rencana Strategis Kementerian Pertanian tentunya dilakukan dengan memperhatikan berbagai peraturan dan perundangan yang terkait dengan Pertanian. Saat ini ada 10 Undang-Undang yang terkait langsung dengan kegiatan pertanian, yaitu mulai dari Undang-Undang Nomor 29 tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman, sampai Undang-Undang Nomor 22

## Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan.



Gambar 3. Keterkaitan Program Kementerian Pertanian dengan Program Nasional

Secara yuridis acuan dalam menyusun kebijakan yang tepat telah diatur dalam berbagai regulasi. Ada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang Undangan, yang diperbaharui melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu pada tataran implementasi yang terbaru ada Instruksi Presiden atau INPRES No 7 TAHUN 2017 Tentang Pengambilan, Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementrian Negara dan Lembaga

Pemerintah. Pada tataran praktisnya di tingkat Kementerian Pertanian juga telah diatur melalui Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 25/Permentan/OT.010/7/2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lingkup Kementerian Pertanian.

#### **4.2. Pemetaan Proses Penyusunan Regulasi**

Secara praktis proses penyusunan regulasi dan kebijakan di lingkup Kementerian Pertanian dilakukan sepanjang waktu, sejalan dengan dinamika proses pelaksanaan pembangunan pertanian itu sendiri. Ada dua pendekatan, pertama penyusunan regulasi dan kebijakan yang terencana dan kedua yang bersifat tidak terencana yang dimaksudkan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan dan mengatasi keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Untuk yang pertama secara sistematis telah tersusun dalam Program Legislasi Pertanian atau Prolegtan yang merupakan instrumen kebijakan yang disusun secara terencana. Sementara yang kedua, yang merupakan bagian terbesar dari kebijakan yang ada dapat bersifat *top down* sebagai kebijakan Menteri berdasarkan berbagai

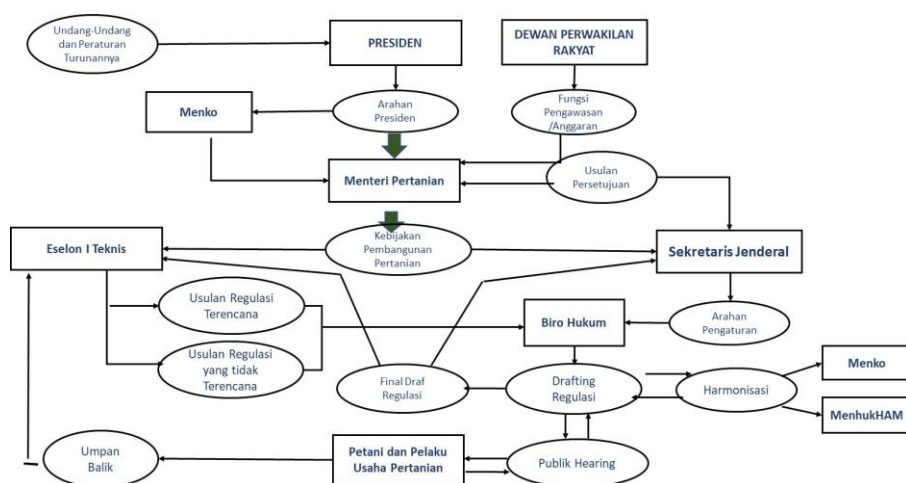
pertimbangan, adakalanya juga usulan dari eselon satu terkait, sebagai terjemahan terhadap kebijakan Menteri Pertanian atau karena adanya persolan yang perlu segera diselesaikan. Untuk kedua jenis regulasi ini diperlukan pengkajian terhadap kebutuhan adanya regulasi dari aspek teknis yang dilakukan eselon satu pengusul dengan materi terkait masalah, dan sasaran serta ruang lingkup dan materi muatan.

Memperhatikan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 25/Permentan/OT.010/7/2017 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lingkup Kementerian Pertanian, maka eselon Satu terkait diminta merumuskan usulan dalam bentuk naskah kebijakan yang memuat paling sedikit: (a) pendahuluan yang meliputi latar belakang, sasaran, permasalahan, dan tujuan; (b) ruang lingkup; dan (c) materi muatan. Selanjutnya diminta kepada Eselon Satu terkait menyiapkan secara detil aspek substansi dari regulasi yang akan disusun. Untuk rancangan regulasi yang berupa Peraturan Menteri Pertanian (Permentan), minimal harus didukung dengan: (a) naskah kebijakan; (b) salinan lunak rancangan Permentan; (c) notulen dan daftar hadir pembahasan; dan (d) notulen dan daftar hadir rapat dengar pendapat umum dan/atau surat notifikasi dalam hal diperlukan.

Bila mengacu kepada INPRES No 7 Tahun 2017 Tentang Pengambilan, Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan Di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah. Selain kajian yang dilakukan oleh eselon satu pengusul, sebelum penyusunan dan penetapan kebijakan oleh Menteri dan Kepala Lembaga agar dilakukan analisa dampak kebijakan termasuk analisa resiko. Sementara itu untuk kebijakan Kementerian dan Lembaga yang mempunyai pengaruh luas di Masyarakat dan terkait lintas Kementerian, perlu koordinasi Kantor Menko.

Dalam tataran praktisnya saat ini, proses penyusunan regulasi lingkup Kementerian Pertanian, sebagaimana yang terlihat pada Gambar 4. Arah kebijakan dari Menteri Pertanian, dapat berupa hasil pemikiran Menteri Pertanian ataupun tindak lanjut dari arahan Presiden atau Kantor Menko Perekonomian, serta hasil koordinasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Arahan dari Menteri Pertanian ini, dan juga dukungan dari dokumen perencanaan yang ada, baik itu Rencana Strategis atau lainnya, akan jadi pedoman bagi Eselon Satu terkait untuk menterjemahkannya. Terjemahan tersebut kita bagi dua, pertama berupa pengembangan program atau kegiatan, dan kedua berupa penyusunan regulasi atau peraturan.

Untuk yang terkait dengan kebijakan yang perlu diterjemahkan dalam bentuk Regulasi atau peraturan, maka eselon satu terkait akan menindaklanjutinya. Sementara itu Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, akan menugaskan pejabat Eselon II yang mengurus hukum untuk menindaklanjutinya.



Gambar 4. Pemetaan Proses Penyusunan Kebijakan dan Regulasi Lingkup Kementerian Pertanian, 2020

Eselon satu terkait setelah menerima arahan Menteri Pertanian bisa mengusulkan rencana regulasi tersebut dalam dua mekanisme, pertama dalam usulan yang terencana dalam program legislasi Pertanian (Progletan), atau yang tidak terencana. Kedua usulan ini disampaikan

ke Biro Hukum, Sekretariat Jenderal (Setjen) untuk diproses lebih lanjut. Dalam kenyataan saat ini, pola ini belum sepenuhnya berjalan, dan untuk kebijakan yang tidak terencana, seringkali Biro Hukum diminta untuk menginisiasi segala sesuatunya. Ini yang membuat proses penyusunan regulasi belum berjalan dengan baik, terutama karena lemahnya dukungan aspek substansi dari Eselon Satu terkait.

Proses lanjutan setelah draft regulasi berhasil disusun, maka Eselon Satu Terkait segera melakukan pertemuan dengan semua *stakeholder* terkait dengan pengaturan yang dilakukan dalam rencana regulasi yang ada. Dalam pertemuan ini dibahas aspek substansial dari pengaturan dan juga draftingnya. Hasil pembahasan dengan *stakeholder* ini merupakan bagian dokumen yang diserahkan ke Biro Hukum untuk proses lebih lanjut dalam bentuk kegiatan harmonisasi dengan Kementerian Hukum dan HAM.

Hasil harmonisasi dengan Kementerian Hukum dan HAM segera disampaikan ke Sekretaris Jenderal untuk proses lanjutan dengan Menteri Pertanian. Bahan yang masuk ke Menteri Pertanian ini telah diperiksa kebenarannya oleh semua pihak terkait, mulai dari eselon satu pengusul,

eselon satu terkait dan juga Eselon II Hukum yang ada di Setjen Kementerian Pertanian.

Setelah ditandatangani Menteri Pertanian, regulasi tersebut didaftarkan ke Kantor Kementerian Hukum dan HAM untuk diumumkan ke publik. Dengan telah diumumkannya ke publik maka secara resmi regulasi tersebut sudah berlaku sesuai dengan tanggal penandatanganan oleh Menteri Pertanian.

## **V. SISTEM INFORMASI MANAJEMEN REGULASI KEMENTERIAN PERTANIAN**

Belajar dari proses penyusunan UU Cipta Kerja, terutama terkait perizinan berusaha, maka di setiap pengaturan yang akan dilakukan pemerintah jelas dasarnya, dalam hal ini terkait dengan risiko keamanan, keselamatan, kesehatan, dan lingkungan (K3L). Demikian juga dengan berbagai regulasi di tingkat kementerian dan lembaga, basis penyusunannya ke depan juga harus jelas. Proses penyusunan regulasi di kementerian dan lembaga dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu penyusunan regulasi yang terencana dan tidak terencana. Untuk yang pertama, secara sistematis telah tersusun dalam program legislasi kementerian atau lembaga. Adapun yang kedua, merupakan bagian terbesar dari regulasi yang ada saat ini, umumnya bersifat *top down* sebagai terjemahan kebijakan menteri, atau usulan dari eselon satu terkait, sebagai terjemahan terhadap kebijakan menteri.

Dalam praktiknya, siklus pemerintahan lima tahunan, di tingkat kementerian dan lembaga memperbesar peluang hadirnya beragam regulasi baru. Apalagi bila pelaksanaan program dan kegiatan di kementerian dan lembaga tidak

dipandu oleh suatu proses perencanaan jangka panjang dan berkelanjutan. Besarnya kewenangan menteri secara politis dan tidak adanya kelembagaan di tingkat kementerian yang membantu menteri dalam proses penyusunan dan evaluasi regulasi, terutama dalam memilah kebijakan yang harus menjadi regulasi atau tidak, menyebabkan jumlah regulasi baru cenderung meningkat dalam siklus lima tahunan.

Sementara itu, regulasi yang disusun sering kali dituntut untuk segera ditetapkan dan jarang dilakukan analisis dampak kebijakan dan konsultasi publik yang intensif sebagai basis dalam penyusunan regulasi yang baik. Harmonisasi lebih banyak dilakukan dalam kaitannya dengan berbagai peraturan yang ada di atasnya, sementara sinkronisasi dengan peraturan kementerian dan lembaga lain serta daerah, sebagaimana diamanatkan Instruksi Presiden No 7 Tahun 2017 tentang Pengambilan, Pengawasan, dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah, jarang dilakukan. Kondisi inilah yang memunculkan regulasi yang tumpang-tindih dan tidak sinkron satu sama lainnya.

Terhadap regulasi yang sudah ditetapkan, umumnya belum dilakukan evaluasi dan pengawasan pelaksanaannya. Akibatnya, jumlah regulasi terus bertambah, sedangkan

efektivitasnya tidak dapat diketahui. Ke depan, sejalan dengan semangat UU Cipta Kerja dan reformasi regulasi yang sudah lama disuarakan pemerintah, diperlukan upaya yang sistematis untuk memperkuat proses penyusunan regulasi yang tepat di kementerian dan lembaga.

Hal pertama yang perlu dilakukan ialah memperkuat sistem perencanaan dan penyusunan regulasi di tingkat kementerian dan lembaga. Terselenggaranya dialog dan keterbukaan antara Menteri dan para pejabat tinggi yang ada akan sangat menentukan kualitas kebijakan yang ada dan terjemahannya dalam regulasi yang disusun. Kedua, adanya basis perencanaan jangka panjang di suatu kementerian dan lembaga akan memandu berbagai kebijakan yang ada sehingga regulasi yang disusun mendukung keberlanjutan berbagai upaya dan inisiatif yang telah dan akan dilakukan. Hal ini juga akan lebih mendorong lahirnya beragam regulasi yang terencana melalui program legislasi kementerian dan lembaga. Ketiga, diperlukan adanya kelembagaan yang membantu menteri dalam menerjemahkan kebijakan menjadi regulasi serta melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap regulasi yang ada. Dalam tataran praktisnya, perlu dibangun berbagai pedoman praktis yang memandu pelaksanaan analisis dampak kebijakan, juga koordinasi lintas kementerian dan lembaga. Hal ini untuk menghindari

tumpang-tindih regulasi dan regulasi yang tidak sejalan dengan semangat UU Cipta Kerja.<sup>3</sup>

Sebagai salah satu jawaban dalam menindaklanjuti permasalahan yang terjadi di dalam penyusunan perundangan tingkat kementerian yang telah dijabarkan dalam latar belakang di atas, adalah memperkuat sistem perencanaan dan penyusunan regulasi di tingkat kementerian dan lembaga. Dalam era kemajuan teknologi informasi saat ini, pembangunan sistem aplikasi sebagai wadah komunikasi dan koordinasi kelembagaan untuk menyusun peraturan perundangan merupakan solusi nyata jangka panjang. Tidak hanya sebagai wadah untuk menyusun, namun juga dapat dipergunakan sebagai media memonitoring selama proses penyusunannya. Melalui konsep aplikasi ini diharapkan mampu membangun komunikasi dan koordinasi yang lebih efektif efisien antar pihak yang terlibat di dalam perencanaan penyusunan perundangan, proses penyusunan dan proses pembahasannya.

Dalam penyusunan kebijakan dan regulasi lingkup kementerian diawali dengan adanya arahan dari presiden baik secara langsung maupun melalui Menteri koordinator.

---

<sup>3</sup>Prof.Dr. Ir. Erizal Jamal, M.Si, "Reformasi Regulasi dan Omnibus Law", <https://mediaindonesia.com/read/detail/352577-reformasi-regulasi-vs-omnibus-law>

Di samping itu, Menteri Koordinator juga berperan untuk mengawasi kementerian agar regulasi dan kebijakan yang disusun sesuai dengan visi misi presiden. Menteri pertanian menterjemahkan arahan presiden dalam bentuk kebijakan pembangunan pertanian yang dilaksanakan oleh Eselon I Teknis dan Sekretaris Jenderal. Tiap Eselon I Teknis mengusulkan dan menyusun regulasi yang terencana dan tidak terencana. Kemudian disampaikan ke Biro Hukum Kementerian Pertanian dalam bentuk rancangan peraturan perundangan yang telah disusun sesuai dengan Program Legislasi Pertanian (Prolegtan). Di samping itu, Sekretaris Jenderal menetapkan arah pengaturan melalui biro hukum dalam perencanaan regulasi Kementerian Pertanian. Oleh Biro Hukum Kementerian Pertanian melaksanakan harmonisasi dengan Menteri Koordinator dan Kementerian Hukum dan HAM dengan tujuan rancangan peraturan perundangan yang disusun oleh kementerian tidak tumpang tindih antar regulasi yang sudah ada. Rancangan peraturan perundangan yang telah diharmonisasikan dan telah diberikan nomor, ditetapkan dan disebarluaskan ke masyarakat. Secara rinci dari proses ini dapat dilihat pada Tabel 1.

No.	Aktivitas	Pelaksana						Mutu Baku			
		Biro Hukum	Menteri Pertanian	Sekjen	Unit Kerja Eselon I Kementan	Unit Kerja Eselon II lingkup Setjen	K/L terkait	Kemendunham	Kelengkapan	Waktu (hari kerja)	Output
1	Mengumpulkan bahan terkait dan mengoordinasikan usulan Program Legislasi Pertanian								Bahan terkait penyusunan Program Legislasi Pertanian	7	Usulan Program Legislasi Pertanian
2	Menyusun dan membahas Program Legislasi Pertanian								Usulan Program Legislasi Pertanian	6	Draft Program Legislasi Pertanian
3	Menetapkan Program Legislasi Pertanian								Draft Program Legislasi Pertanian	1	Program Legislasi Pertanian
4	Menyusun dan membahas rancangan peraturan perundang - undangan								Program Legislasi Pertanian	14	Rancangan Peraturan Perundang-undangan
5	Melaksanakan harmonisasi rancangan peraturan perundangan								Rancangan Peraturan Perundang-undangan	14	Hasil Harmonisasi Rancangan Peraturan Perundang-undangan
6	Menetapkan dan mengundangkan hasil harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan								Hasil Harmonisasi Rancangan Peraturan Perundang-undangan	14	Peraturan Perundang-undangan
7	Menyusun Laporan Akhir								Peraturan Perundang-undangan	1	Laporan akhir
<b>Target Waktu</b>									<b>57</b>		

## SOP Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lingkup Kementerian Pertanian

## **VI. PENUTUP**

Panduan Penyusunan Regulasi Lingkup Kementerian Pertanian merupakan pedoman dalam proses penyusunan regulasi lingkup Kementerian Pertanian. Panduan ini memberikan arahan untuk penyusunan regulasi yang terencana melalui Program Regulasi Pertanian atau Prokletan dan yang tidak terencana melalui Sistem Informasi Manajemen Regulasi Kementerian Pertanian. Sistem aplikasi ini diharapkan mampu membangun komunikasi dan koordinasi yang lebih efektif dan efisien antar pihak yang terlibat di dalam proses perencanaan penyusunan dan pembahasan, harmonisasi (internal dan eksternal), penetapan dan pengundangan, serta penyebarluasan informasinya.

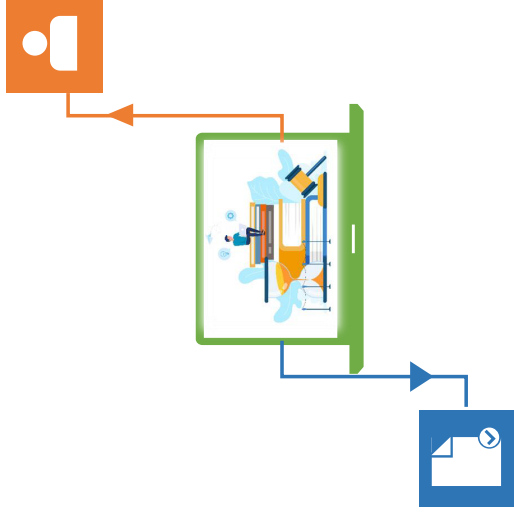
# Sistem Informasi Manajemen Regulasi Kementerian Pertanian (SIM-REGTAN)



**SEKRETARIAT JENDERAL  
KEMENTERIAN PERTANIAN**

## Perencanaan Penyusunan Disusun Berdasarkan Perintah Perundang-undangan yang Lebih Tinggi atau Berdasarkan Kewenangan

1. Pemrakarsa dapat mengajukan usul perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-undangan



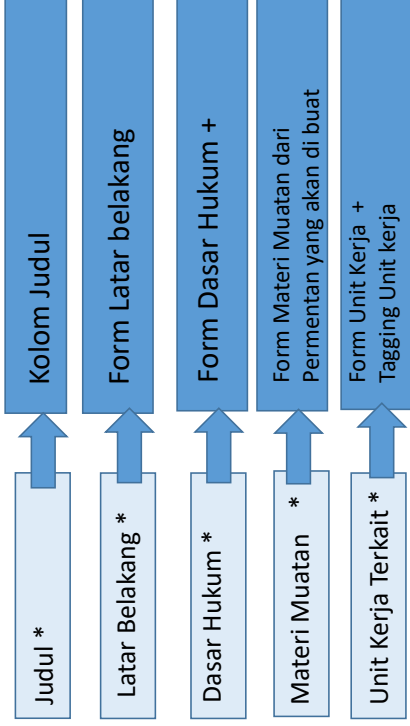
2. Usul Perencanaan disertai dengan:
  - a. Urgensi dan tujuan penyusunan
  - b. Sasaran yang ingin diwujudkan
  - c. Pokok pikiran, lingkup, objek dan
  - d. Jangkauan dan arah pengaturan

USULAN RANCANGAN PERATURAN

Prolegtan  
1. Program pengembangan food estate  
2. ....  
3. ....

Non Prolegtan  
1. Program pengembangan food estate  
2. ....  
3. ....

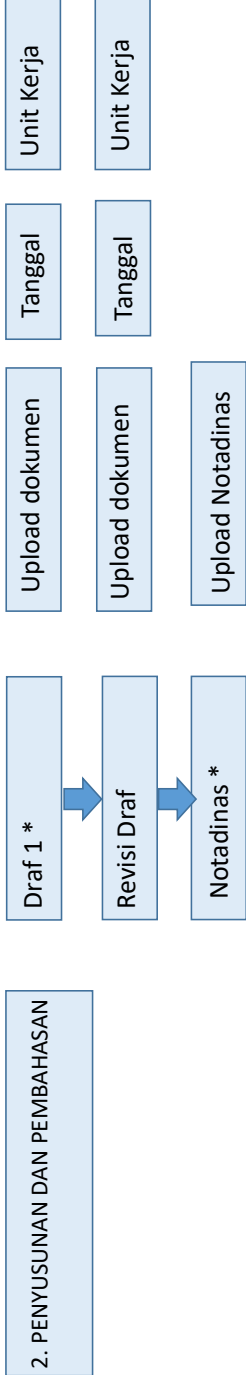
1. PERENCANAAN



USER : PEMRAKARSA

**SISTEM INFORMASI MANAJEMEN REGULASI KEMENTERIAN PERTANIAN**

**AKSES INTERNAL**



USER : PEMRAKARSA

Kirim / Lanjut ketahap selanjutnya

UNDUH NOTADINAS

UNDUH DRAF KESEKIAN PERMENTAN

USER : MENTERI

Disposisi

Upload Disposisi

USER : SEKJEN

Disposisi

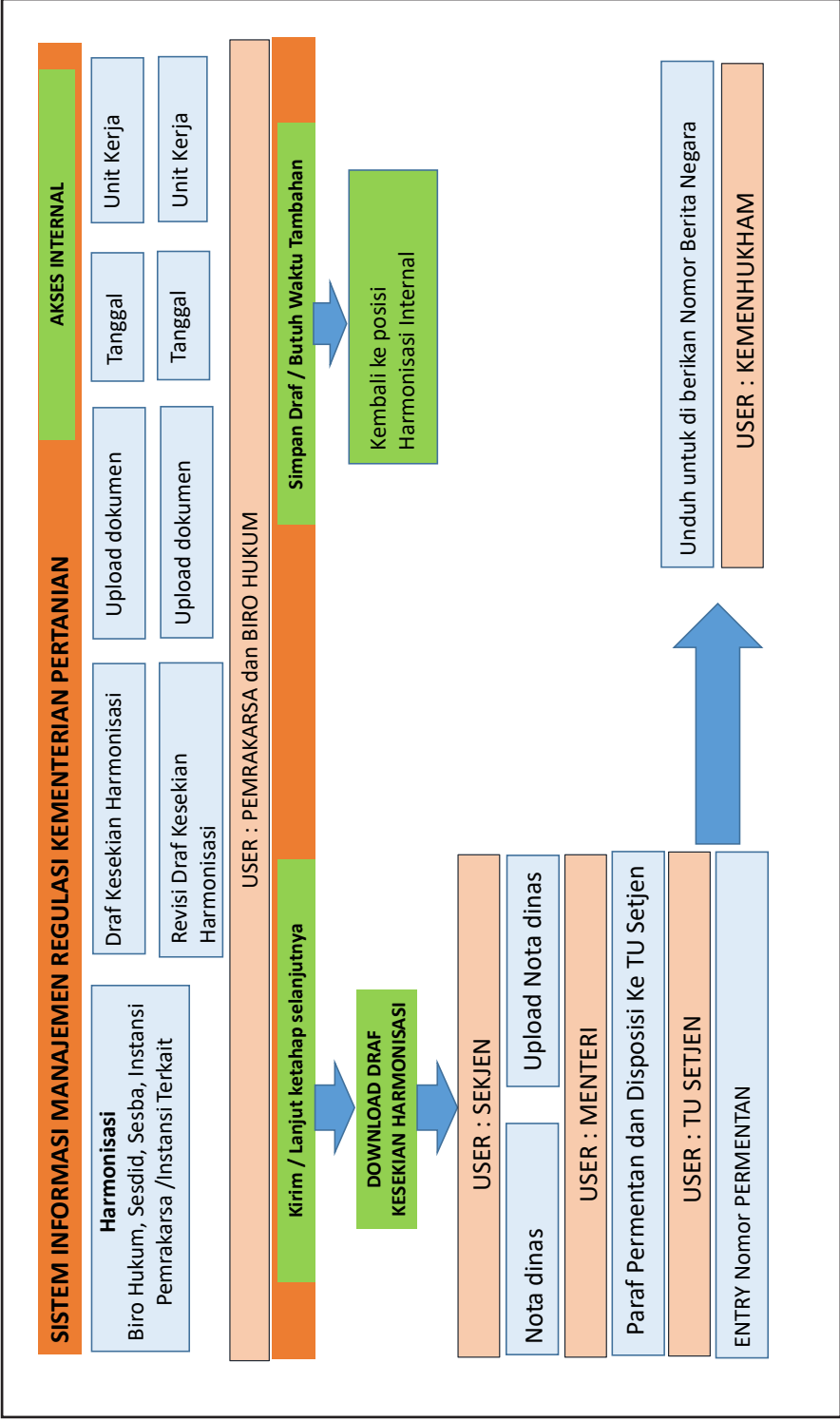
Upload Disposisi

USER : BIRO HUKUM

Simpan Draf / Butuh Waktu Tambahan

Kembali ke posisi Penyusunan dan Pembahasan Upload draf dokumen

UNDUH DRAF KESEKIAN PERMENTAN



**SISTEM INFORMASI MANAJEMEN REGULASI KEMENTERIAN PERTANIAN**

**4. PENYEBARLUASAN**

Peraturan  
Perundang-undangan

Upload Rancangan ke  
JDIH KEMENTAN

USER : BIRO HUKUM

Searching.....

1. Program pengembangan food estate  
2. ....  
3. ....



Undang-Undang  
Jumlah Total

Peraturan yang tidak  
Berlaku

Peraturan Pemerintah  
Jumlah Total

Peraturan Menteri  
Jumlah Total

