

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pertumbuhan ekonomi negara yang sehat dan stabil tidak dapat dilepaskan dari tersedianya sistem hukum yang mampu memberikan kepastian terhadap aktivitas perekonomian itu sendiri. Supaya ekonomi terus dapat bertumbuh secara sehat dan berkelanjutan, diperlukan suatu infrastruktur **hukum yang efektif, efisien**, dan mampu mengakomodasi perkembangan transaksi ekonomi dan perdagangan lintas batas melalui prosedur yang **pasti (*predictable*), transparan, dapat diandalkan**, serta *cost effective*.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil merupakan cita-cita hampir semua pemerintahan di seluruh dunia, tidak terkecuali Indonesia, hanya saja implementasinya akan sangat dipengaruhi berbagai faktor baik internal, maupun eksternal. Pada era 90 an globalisasi kerap dirujuk sebagai pendorong utama reformasi hukum terkait dengan ekonomi. Maraknya upaya unifikasi dan harmonisasi dengan tujuan untuk mendorong perdagangan global dikaitkan dengan gelombang pembaruan hukum-hukum terkait dengan perdagangan internasional dan penanaman modal.

Memang harus diakui bahwa sejak ditanda tangannya General Agreement on Trade and Tariff pada tahun 1948, sampai pada puncaknya ditanda tangannya perjanjian pembentukan World Trade Organization pada tahun 1995 melalui Marrakesh Agreement yang ditanda tangani 15 April 1994 oleh 123 negara,

dorongan unifikasi dan harmonisasi hukum yang mendukung perdagangan berlangsung di seluruh seluruh belahan dunia. Adagium “*trade cannot coexist with war*” adalah salah satu pendorong utama untuk mengikis semua hambatan perdagangan, seiring dengan beralihnya paham merkantilisme ke paham kapitalisme dalam menjalankan politik dan ekonomi negara yang secara kumulatif mendorong globalisasi dan konsekuensinya mendorong pengarusutamaan (*mainstreaming*) berbagai instrumen dalam rangka meningkatkan perdagangan arus perdagangan dan membongkar semua hambatan yang ada.

Di Indonesia beberapa peraturan yang muncul dalam periode memang terdampak langsung dari proses harmonisasi dan unifikasi ini. Ketentuan peraturan perundang-undangan terkait penanaman modal, hak atas kekayaan intelektual adalah contoh kecil dari kerangka hukum yang merupakan upaya langsung pemerintah RI untuk melibatkan diri dalam arus globalisasi dan membuat Indonesia kompetitif di mata penanam modal.

Hikmahanto Juwana mencatat bahwa dibawah pemerintahan Suharto, globalisasi telah dianggap sebagai kesempatan bagi Indonesia untuk (bertransformasi) menjadi negara industri, dan kebijakan tersebut berhasil mencatat pertumbuhan ekonomi yang cukup baik dibanding negara berkembang lain, bahkan gelar ‘macan-asia’ kerap diatribusikan media asing untuk mengapresiasi pertumbuhan ekonomi Indonesia ¹ Memang tidak berlebihan apabila pada era orde baru perkembangan hukum ekonomi lebih banyak diasosiasikan dengan kegiatan

¹ Hikmahanto Juwana, *Reform Of Economic Laws And Its Effects On The Post-Crisis Indonesian Economy, The Developing Economies*, XLIII-1 (March 2005): 72–90

penanaman modal, sehingga orientasi pembaruan hukum ekonomi cukup berhasil pada infrastruktur yang diperlukan untuk skala korporasi. Berbagai peraturan perundang-undangan dalam bidang ekonomi dilahirkan, dari Undang-undang Perseroan Terbatas, Undang-undang Perasuransian, Undang-Undang Jaminan Hak Tanggungan, dan lain sebagainya.

Gelombang kedua pembaruan hukum ekonomi dapat dikatakan dimulai tahun 1998, sebagai akibat dari krisis ekonomi masif yang dialami Indonesia pada tahun 1997. Pada periode ini pembaruan infrastruktur hukum ekonomi kembali berlangsung cukup masif. Beberapa peraturan hukum ekonomi yang fundamental bagi kegiatan ekonomi mengalami rekonstruksi atau dilahirkan, Sejumlah peraturan perundang-undangan seperti UU Kepailitan,² UU Persaingan Usaha³, UU Jaminan Fidusia⁴, UU Perlindungan Konsumen, UU Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa,⁵ disahkan sampai periode tiga tahun pertama pasca krisis ekonomi,

Menarik untuk dilihat, bahwa ternyata pergerakan pembaruan hukum ekonomi tersebut ternyata tidak terlepas dan memiliki korelasi langsung terhadap dinamika internasional yang bersumber dari lembaga-lembaga internasional. Harus diakui bahwa rangkaian perundingan General Agreement on Trade and Tariff (GATT) telah mewarnai agenda pembaruan hukum ekonomi di Indonesia, khususnya terkait dengan penanaman modal dan hak atas kekayaan intelektual.

² UU Nomor 2 Tahun 1998 tentang Perubahan UU Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang

³ UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁴ UU Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia.

⁵ UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Selanjutnya gelombang pembaruan hukum pada masa krisis tahun 1998 juga tidak lepas dari fakta bahwa pembaruan hukum itu tidak terlepas dari syarat yang telah ditetapkan oleh lembaga internasional seperti International Monetary Fund (IMF), the World Bank, dan the Asian Development Bank (ADB) kepada Indonesia untuk mengakses bantuan finansial yang diperlukan untuk mengatasi krisis ekonomi tersebut.

Menariknya, ketika badan krisis ekonomi mereda, dan Indonesia tidak lagi menjadi pasien dari lembaga-lembaga tersebut, dan Indonesia kembali disebut mulai menapak ke area negara dengan pendapatan menengah (*middle income country*) reformasi regulasi hukum terkait ekonomi tidak terlihat memiliki kemajuan yang signifikan. Dalam kurun 20 tahun terakhir sejak tahun 2000, hanya tercatat UU Kepailitan UU Perseroan Terbatas serta UU Penanaman Modal⁶ yang mengalami pembaruan.⁷

Pada sisi lainnya kerangka hukum terkait Kekayaan Intelektual tercatat memperoleh perhatian yang lebih banyak. Dua dekade terakhir, kerangka hukum Kekayaan Intelektual mengalami setidaknya 2 kali perubahan, pertama pada era awal 2000-an dan gelombang kedua terjadi setelah 2014 dan masih berlangsung hingga sekarang. Sementara itu produk legislasi selama satu dekade terakhir lebih banyak menunjukkan perhatian kepada aspek selain hukum ekonomi. Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK) pada tahun 2018 dalam mencermati kinerja

⁶ UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

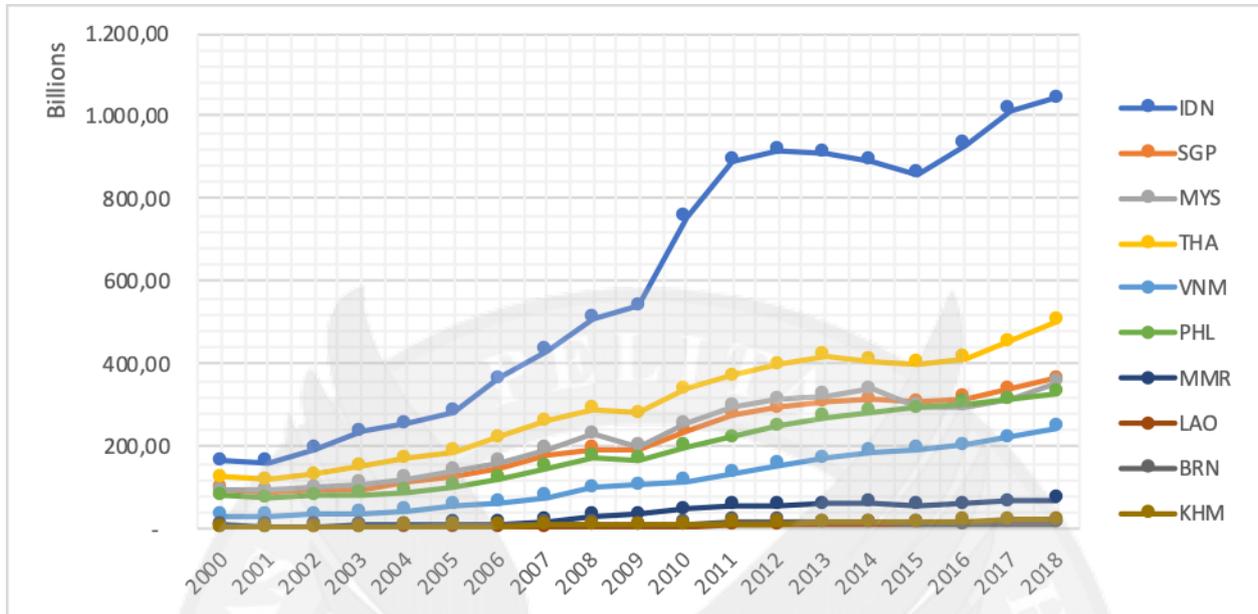
⁷ UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

legislasi negara tahun 2015-2018 menyimpulkan beberapa hal, terkait dengan perencanaan: 1) Sepanjang 2015-2019, jumlah RUU Prioritas Tahunan <50 RUU per tahun 2) Rata-rata 30 RUU per tahun, sebagian besar usul inisiatif DPR 3) Sepanjang 2015-2019, Pemerintah konsisten mengusulkan <20 RUU per tahun. Sementara itu terkait dengan kinerja legislasi, PSHK menyebutkan, bahwa sepanjang 2015-2018 kecenderungan yang terlihat adalah sebagai berikut: 1) Jumlah RUU yang disahkan menjadi UU <20 per tahun 2) Sebagian besar RUU yang disahkan menjadi UU merupakan usul Pemerintah, 3) Sebagian besar RUU usul Pemerintah merupakan RUU kumulatif terbuka (pengesahan perjanjian internasional).⁸

Gejala ini menunjukkan bahwa perkembangan kerangka hukum terkait ekonomi berjalan relatif lambat, dan apabila dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang terjadi dalam 20 tahun terakhir, dimana pertumbuhan pendapatan Produk Domestik Bruto tercatat paling tinggi di kawasan ASEAN, RI telah berhasil menaikkan PDB sebanyak 635% dari senilai US\$ 165 miliar pada tahun 2000 menjadi US\$ 1,042 miliar pada tahun 2018, kelihatannya dinamika perkembangan infrastruktur hukum sebagai salah satu faktor pengungkit masih belum segiat apa yang terjadi di sektor ekonomi.

⁸ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Evaluasi Prolegnas 2015-2019, Diskusi Demokrasi Inklusif, 8 Agustus 2019.

Gambar 1 Pertumbuhan PDB ASEAN 2000-2018



Sumber: *World Bank, World Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org>

Dengan tingkat pertumbuhan setinggi itu, sudah selayaknya kerangka hukum yang mendukung perekonomian juga berkembang cepat untuk memberikan pondasi yang stabil dan menyesuaikan dengan tingkat kerumitan transaksi tersebut.

Selama 20 tahun terakhir dinamika pembahasan pembaruan hukum ekonomi juga menurun tajam. Kerangka terpenting yang mendasari kegiatan perekonomian, seperti Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Kitab Undang-undang Hukum Dagang, dan peraturan hukum acara peradilan yang mengatur penyelesaian sengketa masih terbelenggu dalam kerangka pengaturan yang diperkenalkan jauh sebelum Indonesia merdeka, yang konteks pengaturannya sudah jauh berbeda dengan sifat transaksi modern yang menuntut efisiensi dan di negara asalnya pun sudah banyak direkonstruksi ulang.

Pergerakan pembaruan bidang hukum ekonomi baru tercatat menggeliat, ketika pemerintah mulai memasukkan Indeks Ease of Doing Business ke dalam perhatian para perencana. Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang dituangkan dalam Perpres Nomor 81 Tahun 2010 menyebutkan bahwa RI harus berhasil naik ke peringkat 75 survei Kemudahan Berusaha pada tahun 2014 dari posisi 122 pada tahun 2009. Ini adalah rujukan resmi pertama kali yang dibuat pemerintah terkait dengan Indeks Ease of Doing Business sebagai suatu indeks komparatif global.

Seperti diketahui bersama, target yang ditetapkan oleh Perpres 81 Tahun 2010 telah meleset dan selanjutnya pemerintah menetapkan kembali target peringkat kemudahan berusaha pada Paket Reformasi Kebijakan Ekonomi XII tahun 2016 tentang Kemudahan Dalam Berusaha. Berdasarkan Paket Reformasi Kebijakan Pemerintah tahun 2016, pemerintah menginginkan peringkat RI naik dari peringkat 109 ke peringkat 40. Pada tahun 2019 Indonesia baru mencapai posisi 73 dari 190 negara, suatu kenaikan yang cukup signifikan dari angka baseline tahun 2009.

1.1.1 Upaya Peningkatan Daya Saing Pemerintah

Genap setahun dilantik sebagai Presiden RI ke 7, Presiden Joko Widodo mulai melakukan upaya masif dan sistematis untuk mendorong tumbuhnya perekonomian Indonesia melalui perwujudan konsep Nawa Cita yang diusungnya. Serangkaian strategi reformasi kebijakan ekonomi dikemas dalam bentuk paket kebijakan ekonomi tematik, dalam usaha untuk merespon lesunya perekonomian global dan rendahnya pertumbuhan daya saing usaha di Indonesia. Paket Kebijakan ini pertama kali diluncurkan pada tanggal 11 September 2015, dan sampai

pertengahan 2016 pemerintah secara terus menerus mengeluarkan rata-rata dua gelombang Paket Kebijakan setiap bulannya, dan sampai bulan Agustus 2016 lalu, tercatat sudah 16 gelombang kebijakan ekonomi dikeluarkan pemerintah mencakup berbagai aspek yang diperkirakan penting untuk mendorong pertumbuhan usaha.

Secara umum, strategi paket Kebijakan ekonomi yang diambil meliputi upaya untuk melakukan deregulasi, dan debirokratisasi aturan-aturan yang ada. Pendekatan ini sangat menarik untuk dikaji dari sisi kebijakan perundang-undangan, untuk melihat seberapa jauh strategi ini bisa berkontribusi kepada tujuannya pemerintah dalam mempromosikan iklim usaha di Indonesia dan apakah sebenarnya deregulasi merupakan strategi yang paling tepat untuk menyelesaikan masalah yang selama ini menghambat iklim berusaha.

Untuk mengkoordinasikan dan mendorong agenda kebijakan ekonomi ini Presiden mengeluarkan Inpres Nomor 12 Tahun 2015 tentang Peningkatan Daya Saing Industri, Kemandirian Industri, Dan Kepastian Usaha. Dengan Inpres ini maka lingkup kebijakan ekonomi dilakukan dengan instruksi umum kepada seluruh Menteri, Kapolri, Jaksa Agung, dan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) serta Kepala Daerah untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing untuk meningkatkan daya saing industri, kemandirian industri, dan kepastian usaha, dengan:

1. Memulihkan dan meningkatkan kegiatan industri/utilisasi kapasitas industri;

2. Menghilangkan distorsi industri yang membebani konsumen dengan menghapus tambahan beban regulasi dan birokrasi bagi industri;
3. Mempercepat penyelesaian ketimpangan daya saing industri; dan
4. Menciptakan inisiatif baru agar industri mampu bertahan di pasar domestik dan berekspansi ke pasar ekspor; dan
5. Meningkatkan penggunaan kandungan produk dalam negeri dalam kegiatan industri.

Selanjutnya, instruksi kedua adalah untuk, melakukan deregulasi yang diperlukan dalam meningkatkan daya saing industri, kemandirian industri, dan kepastian usaha secara bertahap, dengan:

1. melakukan inventarisasi dan pengkajian kembali peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan perizinan bagi industri;
2. melakukan pemilahan ketentuan yang bersifat perizinan dan ketentuan yang bersifat norma standar;
3. melakukan rasionalisasi peraturan perundang-undangan yang menghambat dan/atau tidak diperlukan yang bersifat duplikasi dan/atau tumpang tindih;
4. melakukan keselarasan dan konsistensi peraturan perundang-undangan;
5. menyusun dan menetapkan standar operasional dan prosedur yang jelas dan pasti dan perjanjian tingkat layanan (service level agreement) dalam pelaksanaan perizinan yang diperlukan;

6. membangun ketentuan sanksi yang tegas dan tuntas dalam setiap peraturan perundang-undangan;
7. melakukan koordinasi dan penyelesaian terhadap permasalahan penerapan peraturan perundang-undangan dan birokrasi (*damage control channel*); dan
8. melakukan pengawasan, pengamanan dan kenyamanan, serta pemberantasan pemerasan dan pungutan liar.

Untuk operasionalisasi kebijakan ini, Presiden menunjuk Menteri Koordinator Bidang Perekonomian untuk membentuk satuan tugas dalam untuk melaksanakan proses deregulasi, dengan melibatkan pihak-pihak yang diperlukan, termasuk kementerian/lembaga, asosiasi/pelaku usaha, serta pihak lain yang diperlukan, dan serta Menteri Koordinator Politik Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenko Polhukham) sebagai koordinator untuk peningkatan keamanan dan penyelesaian gangguan keamanan terhadap dunia usaha.

Dari sisi luasnya partisipasi kementerian/lembaga serta spektrum perubahan yang telah dilakukan, maka gelombang paket kebijakan adalah gelombang perubahan kebijakan paling ekstensif dalam sejarah RI. Menteri Perekonomian Darmin Nasution dalam keterangan pers 24 Mei 2016 mengatakan bahwa paket Kebijakan Ekonomi I-XII memuat instruksi untuk melakukan total 203 deregulasi. Dari 203 deregulasi tersebut telah dikeluarkan sebanyak 194 peraturan atau 96%, mulai dari Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Menteri (Permen), dan seterusnya. Jumlah ini cukup masif dan sektor yang dicakup

spesifik. Enam sektor yang dicakup, meliputi Industri, Logistik, Investasi, Peningkatan Daya Beli Masyarakat, Pariwisata, sampai ekspor dirangkum dalam satu tema untuk meningkatkan daya saing nasional.

Sebagai bagian dari perbaikan yang dilakukan, Pemerintah pada medio 2016 juga telah membatalkan sejumlah 3.143 Peraturan Daerah yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi hambat investasi dan kemudahan berusaha.

Dari semua paket kebijakan patut diperhatikan pendekatan yang sedikit berbeda pada paket Kebijakan XII, yaitu kebijakan dalam kerangka peningkatan peringkat indeks Kemudahan dalam Berusaha (*Ease of doing business*). Paket kebijakan ini secara khusus mencoba menjawab kebutuhan dalam survei tahunan kemudahan berusaha yang dilaksanakan World Bank Group (WBG). Indeks ini tidak membahas hanya satu sektor spesifik seperti paket kebijakan lain, namun sekaligus 10 sektor yang terkait dengan kemudahan berusaha di suatu negara, dari bagaimana, *Starting a Business, Dealing With Construction Permits, Registering Property, Getting Electricity, Paying Taxes, Getting Credit, Protecting Investors, Trading Across Borders, Enforcing Contracts, sampai Resolving Insolvency* yang apabila diimplementasikan sepenuhnya diharapkan bisa memberikan pengaruh positif kepada semua sektor usaha.

Paket ini menjadi penting, karena berbeda dengan paket lain yang mencoba melakukan deregulasi dengan berawal dari masalah di lapangan, maka pada paket ini pemerintah berusaha untuk menggunakan parameter global untuk melakukan rangkaian perubahan.

Untuk mengefektifkan pelaksanaan seluruh Paket Kebijakan Ekonomi yang sudah dikeluarkan pemerintah, termasuk mengatasi berbagai kendala yang terjadi di lapangan pemerintah, pasca paket ekonomi ke XII pemerintah memutuskan untuk membentuk Satuan Tugas (Satgas). Melalui Keputusan Menteri Koordinator Perekonomian Nomor 80 Tahun 2016 pemerintah membentuk Satuan Tugas (Satgas) Percepatan dan Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Ekonomi yang dipimpin oleh Menko Perekonomian Darmin Nasution didampingi oleh tiga orang wakil ketua, yaitu Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, dan Sekretaris Kabinet.

Satgas ini dibagi menjadi empat Kelompok Kerja, yaitu Pokja I membidangi Kampanye dan Diseminasi Kebijakan, diketuai oleh Menteri Perdagangan dengan wakil ketua Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Pokja II membidangi Percepatan dan Penuntasan Regulasi, diketuai oleh Kepala Kantor Staf Presiden dan wakil ketua Menteri Sekretaris Negara, Pokja III membidangi Evaluasi dan Analisa Dampak diketuai oleh Deputi Senior Bank Indonesia dan wakil ketua Ekonom Senior Raden Pardede, terakhir Pokja IV yang membidangi Penanganan dan Penyelesaian Kasus dipimpin Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan wakil ketua Staf Khusus Menpolhukam.

Pokja-pokja ini akan bekerja dengan dibantu sebuah Unit Pendukung dari Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian yang dipimpin Sekretaris Menteri Perekonomian dan wakil ketua Deputi V Bidang Industri dan Perniagaan Menko Perekonomian.

Sementara itu diketahui pula bahwa pembicaraan reformasi hukum ekonomi mulai kembali bergulir, pemerintah mulai menyiapkan Naskah Akademis perubahan Undang-undang Kepailitan pada tahun 2016, yang juga dibarengi dengan penyiapan Naskah Akademis Perubahan UU Jaminan Fidusia pada tahun yang sama. Selain itu sejak 2016 pemerintah juga terlihat makin serius untuk menggarap survei kemudahan berusaha ini, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian ditunjuk untuk melaksanakan peran koordinasi dalam mendorong peningkatan peringkat Survei Kemudahan Berusaha.

Selain itu pada tahun 2013, Kementerian Hukum dan HAM telah mengubah layanan pendaftaran jaminan fidusia dari manual ke online.⁹ Kebijakan mana, telah mengakibatkan kenaikan signifikan pada parameter *Getting Credit* pada tahun 2015. Mahkamah Agung juga sebagai pemegang kekuasaan tertinggi badan peradilan, berpartisipasi dengan mengeluarkan aturan tentang penyelesaian perkara sederhana pertama kali pada tahun 2015, reformasi petunjuk teknis tentang Mediasi pada tahun 2016, dan memperbolehkan pendaftaran perkara perdata untuk dapat dilakukan secara elektronik sejak tahun 2019.¹⁰

⁹ Pendaftaran Fidusia secara Online dilakukan berdasarkan Permenkumham Nomor 8 Tahun 2013 tentang pendelegasian penandatanganan sertifikat jaminan fidusia secara elektronik, Permenkumham 9 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pendaftaran Jaminan Fidusia Secara Elektronik, Permenkumham 10 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pendaftaran Jaminan Fidusia Secara Elektronik dan Surat Edaran Dirjen AHU No AHU-06.OT.03.01 Tahun 2013 tentang Operasionalisasi Sistem Pendaftaran Fidusia Elektronik (online)

¹⁰ Perma Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Gugatan Sederhana, Perma 2 Tahun 2016 tentang Mediasi, dan Perma 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Secara Elektronik

1.1.2 Situasi Umum Kualitas Regulasi Terkait Memulai Usaha di Indonesia

Sebelum kita melihat sejauh mana deregulasi bisa meningkatkan kualitas regulasi khususnya dalam peningkatan iklim usaha di Indonesia, maka perlu terlebih dahulu melihat situasi umum kualitas regulasi Indonesia beberapa beberapa parameter yang sudah tersedia..

1.1.2.1 Parameter Analisis Kebijakan

Dari sisi parameter kebijakan, dokumen Strategi Nasional Reformasi Regulasi yang dikeluarkan Bappenas tahun 2015 menyebutkan bahwa gambaran umum urgensi Regulasi Indonesia berakar pada empat masalah:¹¹

1. Kuantitas tidak Terkontrol
2. Kurangnya Pemahaman
3. Tidak ada Otoritas Tunggal Pengelola Regulasi
4. Kualitas Buruk

Kuantitas regulasi, baik di tingkat pusat dan daerah kuantitas regulasi bisa dikatakan tidak terkontrol. Menteri Negara Bappenas, Sofyan Djalil mengatakan bahwa Bappenas memperkirakan ada sekitar 2.700 peraturan dalam berbagai bentuk, baik di tingkat pusat maupun daerah yang sayangnya justru menjadi

¹¹ Kementerian PPN/Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*, Bappenas, 2015, Hal 15. Selaras dengan itu, IBR Supancana, menyebutkan bahwa terkait kualitas regulasi di Indonesia memiliki cara sebagai berikut: 1) terlalu banyak regulasi (*Hyper Regulation*), 2) Saling bertentangan (*conflicting*), 3) Tumpang tindih (*overlapping*), 4) Multi Tafsir (*multi Interpretation*) 5) Tidak taat asas (*inconsistency*), 6) Tidak Efektif, 7) Menciptakan beban yang tidak perlu (*unnecessary burden*) 8. Menciptakan Ekonomi Biaya Tinggi (*High Cost Economy*), IBR Supancana, *Sebuah Gagasan tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia*, Jakarta: Penerbit Unika Atma Jaya, 2017, hal. 3

hambatan pertumbuhan ekonomi.¹² Lebih jauh lagi, Bappenas melansir bahwa pada periode tahun 2000 hingga 2015, pemerintah telah menerbitkan tidak kurang dari 12.471 regulasi. Dari total jumlah tersebut, regulasi yang paling banyak diterbitkan adalah dalam bentuk peraturan setingkat menteri, yakni 8.311 regulasi. Jumlah terbanyak selanjutnya adalah peraturan pemerintah sebanyak 2.446 regulasi dan paling sedikit adalah berbentuk peraturan pengganti undang-undang sebanyak 49 regulasi.¹³

Aspek kurangnya pemahaman pada umumnya terkait dengan materi muatan yang akan diatur, Masalah ini bisa termanifestasi kepada tumpang tindihnya materi muatan dengan peraturan lain, atau mengatur materi muatan yang bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Sementara itu tidak adanya otoritas tunggal pengelola regulasi memberikan ruang yang luas bagi timbulnya penumpukan maupun kesenjangan sektoral. Saat ini proses harmonisasi muatan peraturan perundang-undangan hanya dilakukan pada Peraturan tingkat pusat dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah sampai tingkat Peraturan Presiden. UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan tidak menyediakan mekanisme harmonisasi atau *quality control* bagi peraturan tingkat sektoral. Hal yang sama juga terjadi pada Peraturan Daerah, sejak era otonomi daerah, kewenangan review Peraturan Daerah ada pada Kementerian Dalam Negeri, namun sejak UU 23 Tahun 2014, sebagian

¹² Septian Deny, 7 September 2015, Liputan6.com, *Pangkas Regulasi, Pemerintah Bakal Bentuk Komite*, <http://bisnis.liputan6.com/read/2311877/pangkas-regulasi-pemerintah-bakal-bentuk-komite>, terakhir diakses 16 September 2021.

¹³ Kementerian PPN/Bappenas, *op.cit*, 2015

kewenangan ini didelegasikan ke Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi review Perda Kabupaten/Kota.

Terakhir, buruknya kualitas Regulasi bisa dilihat pada kualitas teknis regulasi yang dikeluarkan. Tidak sedikit Peraturan Daerah dikeluarkan dengan cara menyalin dari peraturan daerah lainnya, menyisakan kesamaan yang dapat dikenali dengan mudah, dan masalah-masalah teknis perancangan lainnya.

1.1.2.2 Parameter Komparatif

Salah satu indikator yang bisa dipergunakan untuk menganalisa kualitas regulasi di suatu negara adalah, dengan membandingkannya dengan situasi di negara lain dengan menggunakan parameter yang sama. Dalam Executive Opinion Survei yang dirangkum pada Global Competitiveness Report, peringkat Burden of Government Regulation Indonesia berada pada peringkat menengah dan cenderung stagnan tiga tahun terakhir.¹⁴ Setelah menduduki peringkat 23 pada tahun 2014, dan naik ke 21 pada tahun 2015, peringkat Burden of Regulation Indonesia tahun 2016 justru turun ke peringkat 37, survei mana dilakukan kepada sekitar 144 an negara.¹⁵

Tabel 1 Peringkat Burden of Regulation Indonesia¹⁶

Tahun Survey	Skor (0-7)	Peringkat dalam Burden of Regulation	Peringkat Dalam Keseluruhan Global Competitiveness Report	Total Negara Disurvei
2014-2015	4.0	23	34	144

¹⁴ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/>

¹⁵ Burden of regulation benchmark sendiri adalah tolok ukur yang menunjukkan sejauh mana eksekutif bisnis terkemuka menilai betapa membebani bisnis di negara mereka untuk mematuhi persyaratan administrasi pemerintah. Nilai-nilai yang tinggi menunjukkan bahwa para eksekutif bisnis di negara tersebut memandang bahwa pemerintah membebani beban administratif yang besar pada bisnis.

¹⁶ Diolah dari Global Competitiveness Report 2014-2016

2015-2016	3.8	21	37	144
2016-2017	3.9	37	41	138

Parameter komparatif ini penting untuk diperhatikan, karena sifatnya yang dinamis, mengingat negara yang disurvei terus melakukan penyempurnaan. Dari sini terlihat bahwa persepsi responden terhadap *burden of regulation* sedikit terkoreksi sejak tahun 2014-2015, hanya saja, meskipun koreksinya minor, tampaknya negara lain banyak mengalami perbaikan, sehingga total ranking Indonesia justru turun agak jauh ke posisi 41.

Meskipun peringkat Indonesia berada di atas rata-rata, Skor rata-rata berada sedikit diatas kisaran median 3,5 yang menunjukkan banyak peluang bisa dilakukan terkait regulasi di Indonesia. namun beberapa negara tetangga berada diatas Indonesia , misalnya Singapura (peringkat 1 dengan skor 5,6) dan Malaysia (peringkat 6 dengan skor 4,9).

1.1.2.3. Parameter Empiris

Dalam penelitian Penyederhanaan Perizinan Usaha di Daerah tahun 2016, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mengidentifikasi tiga temuan yang menjadi penyebab permasalahan regulasi yang menghambat investasi.¹⁷

Pertama, regulasi tingkat pusat yang menjadi payungnya sendiri yang bermasalah, dari masalah fragmentasi, tidak sinkronan satu sama lain, dan yang

¹⁷ Laporan Penelitian “Penyederhanaan Perizinan Usaha di Daerah” KPPOD, 2016

cukup bermasalah adalah fungsi ijin yang sama diatur dalam beberapa regulasi yang berbeda sehingga terjadi fenomena *over regulated*.

Salah satu contoh klasik dalam fenomena aturan pusat yang tumpang tindih adalah dalam proses memulai usaha. Apabila seorang pelaku usaha ingin memulai usaha, maka ia harus menempuh 10 langkah dan memakan waktu 48 hari.¹⁸ Banyaknya langkah ini antara lain disebabkan pelaku usaha harus memenuhi persyaratan-persyaratan administrasi yang sebenarnya redundan, karena memuat informasi yang serupa, namun dipersyaratkan oleh instansi berbeda. Misalnya kewajiban untuk memiliki Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP) dan Ijin Gangguan (Hinder Ordonantie). Ketiga nya pada prinsipnya adalah pendataan, dengan informasi yang kurang lebih serupa, namun dengan tiga payung hukum berbeda. Tanda Daftar Perusahaan diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, sementara itu Surat Ijin Usaha Perdagangan diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Permendag No.36/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan dan perubahannya.

Padahal bagi badan hukum juga dibebankan kewajiban berdasarkan UU Nomor 40 Tahun 2007 mengenai Perseroan Terbatas untuk melakukan pendaftaran pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang intinya kurang lebih juga pendataan.

Kedua, banyak fenomena bahwa selain perizinan tingkat daerah yang merupakan turunan dari regulasi nasional, maka pemerintah daerah juga

¹⁸ World Bank Group, *Ease of Doing Business Survei 2014, Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises* Washington, World Bank Group, 2013.

memunculkan perijinan-perijinan yang bukan merupakan merupakan delegasi dari peraturan nasional, dan hanya merupakan hasil diskresi dari pemerintah daerah sendiri. Biasanya hal ini dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Ketiga, kurangnya pemahaman aparat pemerintah daerah terhadap aturan yang dibuat pemerintah nasional, sehingga memperumit implementasi dari regulasi tertentu.

1.1.3. Penghentian Penerbitan Indeks *Ease of Doing Business* pada 2021 dan Relevansinya Bagi Penelitian

Setelah berjalan 18 tahun sejak pertama kali indeks EoDB dirilis tahun 2003, pada 16 September 2021 Manajemen World Bank Group mengeluarkan rilis bahwa mereka tidak akan lagi melanjutkan Survei EoDB.¹⁹ Hal ini merupakan keputusan yang sangat drastis dan tidak diduga-duga oleh siapapun, , maka survei EoDB akhirnya diakhiri pada tahun 2021, setelah satu tahun penundaan penerbitannya.

Alasan utama penghentian EoDB setelah berjalan sejak 2003 adalah :²⁰

- a. Adanya kejanggalan data (*data irregularities*) pada Laporan EoDB 2018 dan 2020 terkait dengan hasil survei beberapa negara, yaitu

¹⁹ World Bank Group, World Bank Group to Discontinue Doing Business Report, 16 September 2021 <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>, terakhir diakses 17 September 2021.

²⁰ Dirangkum dari Laporan Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr LLP, *Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020, Investigation Findings and Report to the Board of Executive Director*, 15 September 2021, diunduh dari <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>

- i. *Republik Rakyat China*, pada Laporan EoDB 2018, yang melibatkan perubahan skor yang mengakibatkan China tetap berada pada peringkat yang sama dengan tahun sebelumnya, setelah semestinya turun 8 peringkat. Hal ini terjadi pada periode yang sama ketika WBG tengah melakukan kampanye peningkatan kontribusi pendanaan dari negara-negara besar, dimana China merupakan salah satu negara yang sangat diharapkan untuk meningkatkan kontribusinya ke WBG.
 - ii. *Saudi Arabia*, dan *Uni Emirat Arab (UAE)* pada Laporan EoDB 2020, terkait dengan upaya untuk mengamankan posisi Saudi Arabia sebagai Top Reformer diatas Yordania. Hal mana dikaitkan dengan Penyediaan jasa Reimbursable Advisory Service (RAS) dari WBG ke pemerintah Saudi Arabia.
 - iii. *Azerbaijan* pada Laporan EoDB 2020. Terkait dengan kesengajaan untuk tidak mengakui reform yang dilakukan pemerintah Azerbaijan.
- b. Adanya permasalahan pada integritas data, akuntabilitas dan tata kelola internal tim Doing Business, yang meliputi :
- i. Potensi Conflict of Interest antara survei EoDB dengan layanan WBG lain yaitu *consulting services* dalam bentuk *Reimbursable Advisory Services (RAS)* yang juga ditawarkan oleh WBG kepada negara-negara Pendapatan Menengah dan Pendapatan Tinggi (*Middle Income* dan *High Income*), dimana jasa tersebut bisa berbentuk jasa konsultasi, jasa analisis dan dukungan implementasi yang akan di *reimburse* oleh negara penerima, model mana berbeda dengan model Pinjaman (*loan*) atau Hibah (*grant*)

yang biasa dilakukan dengan sumber dari Trust Fund WBG. Salah satu negara yang menggunakan skema RAS ini adalah Malaysia,²¹ selain Arab Saudi sebagaimana disebut diatas.

- ii. melibatkan pucuk manajemen tertinggi WBG dan penasihat senior WBG, yang mengakibatkan integritas data tidak bisa dipertahankan.²²

Meskipun dalam laporan investigasi yang dirilis oleh Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr LLP disebutkan beberapa rekomendasi perbaikan, untuk terus melanjutkan Survei EoDB, namun nyatanya manajemen WBG tetap memutuskan untuk menghentikan survei ini secara permanen.

Untuk langkah ke depan, WBG dalam rilisnya menyatakan bahwa WBG tetap berkomitmen untuk mendorong peran sektor swasta dalam pembangunan dan memberikan dukungan bagi pemerintah untuk mendesain lingkungan regulasi yang mendukungnya. Ke depannya WBG akan mengembangkan pendekatan baru untuk meninjau iklim usaha dan investasi.

Menyikapi ini penulis berpendapat bahwa meskipun survei EoDB telah dihentikan pada 2021, namun tidak mengurangi nilai studi ini, karena beberapa alasan :

²¹ Sebagaimana disebut oleh Otaviano Canuto, Center for Macroeconomics and Development, 28 Maret 2018, *The World Bank As Hummingbird: Leveraging Knowledge For Development Finance* <https://www.cmacrodev.com/the-world-bank-as-hummingbird-leveraging-knowledge-for-development-finance/> diakses terakhir 17 September 2021.

²² Dalam hal ini adalah CEO World Bank Group pada periode survei 2018, Dr Kristalina Georgieva, yang saat ini menjabat sebagai Managing Director Internasional Monetary Fund dan juga Simeon Djankov, yang merupakan pendiri Survei EoDB dan penulis dari sebagian besar metodologi EoDB

1. Permasalahan yang diangkat lebih kepada etika pengolahan data, dimana pejabat senior WBG yang memiliki kewenangan bisa mencampuri pengolahan data sedemikian rupa mempengaruhi hasil dengan motif-motif tertentu. Tidak ada masalah sama sekali dengan instrumen riset, dan metodologinya yang relatif transparan dan tersedia terbuka untuk dikomentari oleh semua negara yang disurvei sesuai dengan protokol yang ada.
2. Indonesia sama sekali tidak termasuk sebagai negara yang bermasalah dengan data. Indonesia menjalani proses reformasi regulasi untuk kemudahan berusaha melalui jalur reguler. Indonesia sama sekali tidak berpartisipasi dalam skema *Reimbursable Advisory Services* (RAS) seperti Saudi Arabia dan Malaysia yang mungkin membuka potensi benturan kepentingan, dimana WBG sebagai negara yang memberikan jasa konsultasi dikawatirkan akan memiliki bias dan kepentingan untuk memastikan bahwa peringkat negara yang menerima RAS tersebut bisa meningkat.
3. Studi ini lebih berfokus kepada proses reformasi regulasi yang terjadi di Indonesia, baik proses maupun substansinya terhadap indikator EoDB. Memang dilakukan studi komparatif kepada beberapa negara, namun perbandingan sama sekali tidak dilakukan terhadap negara-negara yang tercatat sebagai negara yang bermasalah, sehingga secara substansi perbandingan yang diambil masih cukup solid.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka menjadi penting untuk diakui bahwa ternyata ada korelasi bahwa terdapat hubungan antara parameter global, khususnya Survei Kemudahan Berusaha dengan pergerakan pembaruan hukum ekonomi di Indonesia. Motivasi pembaruan hukum ekonomi ini sedikit berbeda dengan situasi tahun 1998 dimana pembaruan hukum ekonomi didorong oleh agenda lembaga internasional, yang dalam hal ini Internasional Monetary Funds (IMF) melalui mekanisme Letter of Intent, yang secara spesifik memasukkan beberapa agenda reformasi hukum ekonomi sebagai komitmen pemerintah RI untuk memperoleh asistensi IMF untuk keluar dari krisis ekonomi. Dalam periode 10 tahun terakhir, reformasi hukum ekonomi justru tidak melalui mekanisme itu, melainkan secara sukarela, selama lima tahun terakhir pemerintah RI telah mencoba melakukan berbagai pembaruan hukum terkait ekonomi dengan mengambil referensi ke Indeks EoDB sebagai salah satu Global Performance Indikator (GPI).

Secara sukarela sejak tahun 2011 pemerintah sudah menyatakan komitmen untuk menunjukkan kinerja baik dalam peringkat EoDB, meskipun peningkatan yang berarti baru terjadi pada tahun 2016 dengan meningkatnya peringkat RI ke 93 dan selanjutnya 72.

Selanjutnya keinginan untuk memperbaiki peringkat EoDB pula yang kemudian mendorong bergulirnya beberapa agenda legislasi atas beberapa kerangka hukum ekonomi yang sudah cukup lama tidak tersentuh, seperti UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, UU Nomor 42 Tahun 1999

tentang Jaminan Fidusia, UU Hukum Acara Perdata (HIR dan RBg dan Rv), UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Selain itu terdapat juga beberapa solusi cepat, seperti ketentuan tentang Gugatan Sederhana dan Peradilan Elektronik yang diatur melalui instrumen Peraturan Mahkamah Agung, yang telah secara efektif, mengesampingkan beberapa masalah fundamental dalam hukum acara perdata yang selama ini menjadi kendala dalam memberikan solusi bagi masyarakat.

Sehingga perlu diketahui, instrumen internasional apa saja yang telah mempengaruhi politik kebijakan hukum ekonomi nasional, dan sejauh apa pengaruh tersebut tercermin dalam agenda legislasi terjadi lima tahun terakhir.

Selanjutnya, perlu diketahui, bagaimana instrumen internasional tersebut, kemudian mempengaruhi politik kebijakan hukum ekonomi nasional, dan sejauh apa pengaruh tersebut tercermin dalam agenda legislasi terjadi lima tahun terakhir.

Secara singkat penelitian ini akan mencoba menjawab beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan yang berlaku di Indonesia terkait dengan Indeks Kemudahan Berusaha (*Ease of Doing Business Index*).
2. Bagaimana pelaksanaan reformasi regulasi atas peraturan terkait Indeks Kemudahan Berusaha (*Ease of Doing Business Index*).
3. Bagaimana pengaturan ideal atas kerangka hukum yang berada di bawah lingkup Indeks Survei Kemudahan Berusaha (*Ease of Doing Business Index*).

1.3. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan pada saat penelitian ini disusun, penulis belum menemukan kajian khusus yang dilakukan terhadap aspek hukum indikator-indikator pada Survey Kemudahan Berusaha dan implikasinya pada kebijakan hukum ekonomi di Indonesia. Beberapa kajian secara terpisah memang sudah membahas aspek-aspek hukum yang merupakan indikator pada Survey Kemudahan Berusaha, misalnya reformasi Perijinan Berusaha, Jaminan Fidusia, reformasi Hukum Acara Perdata, Hukum Kepailitan, dan sebagian mengaitkannya dengan Survey Kemudahan Berusaha, namun penulis belum menemukan kajian yang secara spesifik menjajaki setiap parameter survey Kemudahan Berusaha secara detail dan implikasinya kepada pola kebijakan yang dilakukan pemerintah.

1.4. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui, menjelaskan dan memberikan gambaran tentang kerangka hukum yang berlaku di Indonesia yang terkait dengan Survei Kemudahan Berusaha, khususnya pada parameter yang memuat indeks peraturan.
2. Mengetahui bagaimana survei Kemudahan berusaha, dalam lima tahun terakhir telah mempengaruhi politik dan proses kebijakan hukum nasional, dan sejauh apa pengaruh instrumen tersebut tercermin dalam agenda reformasi hukum ekonomi jangka menengah Indonesia.
3. Mengetahui implikasi adopsi norma-norma dalam instrumen internasional tersebut ke dalam sistem hukum nasional dan bagaimana arah serta peluang penyempurnaan yang ideal ke depannya.

1.5. Manfaat

Atas dasar tujuan tersebut, maka penelitian hukum positif yang berhubungan dengan

2. Mengetahui relevansinya instrumen Survei kemudahan Berusaha dengan sistem hukum yang berlaku terkait dengan melakukan usaha di Indonesia.
3. Mengetahui kebijakan beberapa negara tertentu dalam sektor hukum ekonomi terhadap instrumen komparatif Internasional.
4. Mengetahui dan membandingkan respon kebijakan pemerintah RI terhadap instrumen komparatif internasional.
5. Mengetahui kesesuaian dan kesenjangan sistem hukum Indonesia dibandingkan dengan instrumen komparatif internasional.

1.6. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab yang masing-masing terdiri dari beberapa sub-bab sesuai dengan pembahasan dan materi yang diteliti. Bab I sebagai pendahuluan akan memuat latar belakang masalah, dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka berpikir konseptual, batasan pengertian, metodologi, serta sistematika penulisan.

Bab II menguraikan tinjauan pustaka yang dipergunakan dalam tulisan ini, melalui uraian kajian teoritis penulis akan membahas konsep Survei Kemudahan Berusaha, dasar pemikirannya, lingkup survei, perkembangannya, dan implikasinya kepada pembangunan hukum ekonomi di beberapa negara yang dipilih. Selanjutnya penulis juga akan mencoba membahas hukum, konsep, pasar serta gagasan tentang keadilan, serta gagasan tentang kebijakan pembaruan hukum

ekonomi, keadilan, dengan maksud memahami prinsip-prinsip efisiensi ekonomi yang mungkin relevan dengan situasi yang dihadapi.

Bab III akan menjelaskan metodologi penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini, yang meliputi penjelasan bahan hukum primer, sekunder dan tersier (apabila ada) yang dipergunakan.

Bab IV akan berisi tentang kajian terhadap substansi hukum yang masuk ke dalam Survei Kemudahan Berusaha, yang dapat dibagi sebagai berikut, 1) untuk penegakan kontrak, setidaknya terdiri dari kajian waktu dan biaya, yang diperlukan bagi para pihak dalam menyelesaikan sengketa perdata, yang meliputi hukum acara perdata, manajemen perkara, transparansi, implementasi teknologi dan informasi pada pengadilan yang merujuk kepada Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata, serta petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung ; 2) untuk memperoleh kredit, setidaknya terdiri dari ketentuan tentang hukum jaminan terhadap benda bergerak yang diatur dalam UU Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia ; dan 3) untuk penyelesaian kepailitan setidaknya terdiri dari ketentuan pada UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Pada bab ini akan dilakukan juga analisis terhadap sejauh mana survei kemudahan berusaha telah mendorong perubahan ketentuan-ketentuan hukum ekonomi pada negara-negara yang akan dipilih, serta mengkaji ulang sejauh mana dinamika terkini di Indonesia terkait wacana pembaruan hukum ekonomi tersebut,

Bab V merupakan bab penutup yang berisikan simpulan dan rekomendasi, antara lain tentang sejauh mana perubahan yang ditimbulkan oleh Survei Kemudahan berusaha kepada Indonesia dan negara-negara yang dipelajari, dan apa implikasi penting yang mungkin dapat diambil dari situ. Selanjutnya juga akan dicoba untuk ditarik kesimpulan, kesenjangan hukum yang ada antara kerangka hukum yang saat ini berlaku dengan survei kemudahan berusaha, dan praktek terbaik internasional lain, yang mungkin ada, serta ditutup dengan saran kepada pihak pengambil kebijakan RI tentang apa langkah yang perlu dilakukan.

