



Politik Hukum Penyatuan Kelembagaan Litbang Jirap Dan Implikasinya Bagi Kelembagaan Dan Penataan SDM

Legal Politics of Institutional Unification Research and Development Institution and its Implications for Institutional and Human Resources Management

Safira Annisa*

safira.annisa@mail.ugm.ac.id

Received: 7 November 2022 | Last Resived: 1 December 2022 | Accepted: 4 December 2022

Abstract

The establishment of BRIN as a mandate to implement Law Number 11 of 2019 concerning to National System of Science and Technology brings renewal to the institutional form of research and development in Indonesia. This study aims to find out the legal politics of uniting research and development institutions through BRIN and its implications in the context of institutional arrangements and human resources. This research uses a normative juridical method with statutory approaches, conceptual approaches, and case approaches. The results of the research show: first, the legal politics of uniting research and development institutions is based on the mandate of the National Science and Technology National Agency Law which aims to strengthen the carrying capacity of science and technology as an integrated institution carrying out research, development, study and application as well as inventions and innovations; and second, the implications of the results of the unification of research and development institutions through BRIN have an impact on the transfer of duties, functions and authorities of existing research and development institutions in ministries/institutions and independent institutions as well as the transfer of the human resources status of researchers from various ministries and institutions into BRIN employees.

Keywords: BRIN, integration, research, innovation, research and development.

Abstrak

Pembentukan BRIN sebagai mandat pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Iptek membawa pembaharuan pada bentuk kelembagaan lembaga litbang jirap di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui politik hukum penyatuan kelembagaan litbang jirap melalui BRIN dan implikasinya dalam konteks penataan kelembagaan dan sumber daya manusia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif melalui studi kepustakaan dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan: pertama, politik hukum penyatuan kelembagaan litbang jirap didasarkan pada mandat Undang-Undang Sisnas Iptek BRIN yang bertujuan untuk memperkuat daya dukung iptek sebagai lembaga yang secara terintegrasi menjalankan penelitian, pengembangan, pengkajian dan penerapan serta invensi dan inovasi; dan kedua, implikasi hasil

penyatuan lembaga litbang jirap melalui BRIN berdampak terhadap pengalihan tugas, fungsi, dan wewenang lembaga litbang jirap existing di kementerian/lembaga dan lembaga independen serta pengalihan status kepegawaian para peneliti menjadi pegawai BRIN.

Kata kunci: BRIN, integrasi, riset, inovasi, penelitian dan pengembangan.

Pendahuluan

Tata kelola riset Indonesia memasuki babak baru pasca peleburan kelembagaan riset ke dalam satu lembaga, Badan Riset dan Inovasi Nasional. Mekanisme penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan (litbang jirap) yang semula tersebar, kini berada dalam naungan badan yang dikenal dengan sebutan BRIN. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Sisnas Iptek menjadi dasar pembentukan BRIN sebagai lembaga yang bertugas mengintegrasikan kegiatan litbangjirap.¹ Sebagai dasar awal pembentukan BRIN pemerintah telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional. Khusus BRIN berfungsi pada bentuk riset, inovasi, dan teknologi terapan. Terhadap hal ini berdampak pada konsolidasi dan pemusatan anggaran dimana BRIN menjadi tempat terintegrasinya penelitian dan pengembangan yang mencakup manajemen, anggaran, dan sumber daya.²

Sebelumnya, kelembagaan iptek berada pada banyak institusi dan kelembagaan yang meliputi lembaga riset di unit kementerian, unit lembaga pemerintah non kementerian (LPNK), perguruan tinggi, pemerintah dan lembaga litbang daerah, serta industri dan lembaga riset independen.³ Padahal, dalam kondisi *existing* di setiap kementerian/lembaga teknis telah memiliki badan penelitian dan pengembangan dengan beragam nomenklatur, di pemerintah daerah baik pada tingkatan provinsi, kota, maupun kabupaten juga memiliki lembaga dengan tugas fungsi yang serupa.

Perjalanan panjang pembentukan BRIN mampu dipahami sebagai upaya pemerintah mengurai permasalahan di bidang riset. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah masih menghadapi permasalahan di pemerintahan berupa inefisiensi dan inektivitas, lambannya transformasi digital pemerintahan, rendahnya kualitas pelayanan publik, daya saing, dan aksesibilitas global dalam penyelenggaraan bisnis, dan kompleksnya tata kelola

¹ Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 148, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6374), "Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta Inovensi dan Inovasi yang terintegrasi dibentuk badan riset dan inovasi nasional."

² Fitria, "Pembentukan Badan Riset dan Inovasi Nasional sebagai Upaya Mewujudkan *Good Governance* dengan Prinsip Reformasi Birokrasi" *Jurnal Wacana Publik*, 15, No. 2 (2021) 71-89

³ Naskah Akademik RUU Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, 9.

pemerintahan.⁴ Inovasi dibutuhkan dalam rangka melaksanakan *e-government*, termasuk di dalamnya kesiapan regulasi, kepemimpinan, budaya inovasi, dan infrastruktur.⁵

Kehadiran institusi pengelola dalam konteks pengembangan riset dan inovasi menjadi penting seiring dengan kebutuhan pemerintah menuntaskan problematika, kesenjangan, pembangunan, dan mencari solusi atas permasalahan.⁶ Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Roos, Pike, dan Kalliokoski yang menguatkan argumentasi pentingnya entitas riset di mana dalam hasil penelitiannya mampu dibuktikan peningkatan akan pentingnya organisasi riset dan teknologi dalam sistem inovasi global. Sudah sepatutnya organisasi riset mengubah model bisnisnya dan melengkapi dengan pendekatan interdisipliner dan transdisiplin sehingga relevansinya dengan sistem inovasi global semakin meningkat.⁷ Lebih lanjut, riset juga mendukung pelayanan publik yang modern. Keahlian dalam basis penelitian sangat penting dalam penyusunan kebijakan yang tepat serta implementasi yang efektif.

Berdasarkan data dari Deputi Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara Lembaga Administrasi Negara terdapat 329 (tiga ratus dua puluh sembilan) lembaga litbang di pemerintah pusat terdiri atas 101 (seratus satu) lembaga litbang di LPNK dan 228 (dua ratus dua puluh delapan) di kementerian/lembaga, sementara jumlah lembaga litbang di tingkat perguruan tinggi mencapai 1.977 (seribu sembilan ratus tujuh puluh tujuh) lembaga.⁸ Mendasarkan pada jumlah data tersebut, perlu untuk melakukan sinergi terhadap kebijakan di skala nasional sebagai suatu polemik tersendiri dalam lingkup dunia penelitian di Indonesia.

Pemerintah dalam rangka perencanaan dalam penataan suatu lembaga sudah seharusnya memerhatikan dari berbagai aspek. Hadirnya agenda besar ini dimulai sejak pengesahan Undang-Undang Sisnas Iptek⁹ yang kemudian disusul dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang

⁴ Siti Aminah dan H Saksono, 2021, "Digital Transformation of the Government: A case study in Indonesia". *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication* 37, No. 2 (2021):272-288.

⁵ Siti Aminah dan Dyah Kusuma W, "Readiness Analysis of Regional Implementation", *Jurnal Bina Praja* 10, No.1 (2018):13-26.

⁶ Herie Saksono, "BRIDA: Urgensi Pembentukan dan Posisi Strategisnya sebagai Solusi Permasalahan Pembangunan dan Peningkatan Kinerja Pemerintahan Daerah" *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 20, No. 2 (2021):174.

⁷ Roos, G., Pike, S., dan Kalliokoski, P., "The Increasing Importance of Research and Technology Organisations in Global Innovation Systems. *The SMS Special Conference, Globalisation of Innovation Strategies: Novel Moves for a Global Game*, (2021):1-52.

⁸ Lembaga Administrasi Negara, 2020, "Isu Aktual Pengkajian Terintegrasi", Indonesia: Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara (PK2AN), Lembaga Administrasi Negara, 2020.

⁹ Pasal 48 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 148, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6374), "(1) Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta Inoensi dan Inovasi yang terintegrasi dibentuk badan riset dan inovasi nasional. (2) Badan riset dan inovasi nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh Presiden. (3) Ketentuan mengenai badan riset dan inovasi nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (21) diatur dengan Peraturan Presiden."

selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Cipta Kerja¹⁰. Perubahan substansi dalam Undang-Undang Cipta Kerja pada pokoknya mengakomodir pembentukan BRIN serta badan riset dan inovasi di daerah (BRIDA). Di bulan April 2021 melalui Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional kembali ditegaskan kedudukan BRIN sebagai badan yang menjalankan tugas di bidang litbang jirap, inovasi, dan invensi.

Terhadap ketentuan Pasal 48 ayat (1) yang merujuk ke Undang-Undang Cipta Kerja sebagai berikut,

*"Yang dimaksud dengan "terintegrasi" adalah upaya mengarahkan dan menyinergikan antara lain dalam penyusunan perencanaan, program, anggaran, dan Sumber Daya Iptek bidang Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan untuk menghasilkan Invensi dan Inovasi sebagai landasan ilmiah dalam perumusan dan penetapan kebijakan pembangunan nasional."*¹¹

Penjelasan Pasal 48 ayat (1) tersebut kemudian ditindaklanjuti Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021 dengan memandatkan penyatuan tugas, fungsi, dan kewenangan dari LIPI, BATAN, LAPAN, dan BPPT.

Memasuki penghujung 2021, tepatnya pada bulan Agustus 2021 lahir dasar hukum baru yang menguatkan kedudukan BRIN yakni melalui Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 yang sekaligus mencabut Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021. Peraturan Presiden *a quo* mengatur pengintegrasian lembaga tidak hanya mencakup LIPI, BATAN, LAPAN, dan BPPT, melainkan terhadap seluruh unit kerja di lingkungan kementerian/lembaga yang melaksanakan fungsi penelitian, pengembangan, dan penerapan.¹² Inilah yang kemudian menjadi awal mula berbagai diskusi dan pembahasan perihal penyatuan seluruh unit libangrap ke dalam 1 (satu) institusi tunggal. Hal ini mengingat akan banyak menuai konsekuensi yuridis baik dari segi kelembagaan, SDM, anggaran, dan aspek-aspek lainnya. Sejumlah pihak juga mempertanyakan pemaknaan penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Sisnas Iptek apakah termasuk juga penyatuan dari aspek SDM.

Salah satu argumen yang muncul perihal peleburan litbangjirap ke dalam 1 (satu) kelembagaan yakni indikasi menghilangkan esensi kegiatan riset dan inovasi. Sebagaimana disampaikan Satryo Soemantri Brodjonegoro, Ketua Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia/ AIPI 2018-2023, bahwasanya esensi dari

¹⁰ Pasal 48 Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Bab V Kewajiban Pelayanan Umum, Riset, dan Inovasi, (1) Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta Invensi dan Inovasi yang terintegrasi dibentuk badan riset dan inovasi nasional. (2) Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta Invensi dan Inovasi yang terintegrasi di daerah, Pemerintah Daerah membentuk badan. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai badan riset dan inovasi nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.

¹¹ Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Bab V Kewajiban Pelayanan Umum, Riset, dan Inovasi

¹² Pasal 65 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 192)

kegiatan riset itu sendiri sebagai suatu kemandirian dan otonomi yang dilakukan secara akuntabel. Hal ini dikuatkan dengan adanya kendali penuh dari BRIN yang menggunakan pendekatan birokratis serta sistem penganggaran yang sudah didesain oleh BRIN.¹³

Jika menarik dari hulu arah kebijakan pengintegrasian dimaksud, tentu perlu memahami konsep yang sengaja dibangun kala Pemerintah bersama dengan DPR menyusun undang-undang induknya; Undang-Undang Sisnas Iptek. Secara lebih komprehensif hal ini merujuk pada pemahaman bersama tentang politik hukum yang dibangun Undang-Undang Sisnas Iptek yang kemudian diturunkan ke dalam Peraturan Presiden tentang BRIN.

Secara teoretis politik hukum dimaknai sebagai suatu kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. Tercakup di dalamnya tentang bagaimana pengaruh politik terhadap hukum dengan melihat konfigurasi kekuatan di balik pembuatan dan penegakan suatu hukum.¹⁴ Melihat pada dampak lintas sektor yang lahir pasca pengesahan Undang-Undang Sisnas Iptek beserta Peraturan Presiden tentang BRIN selaku peraturan pelaksanaannya, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji, **pertama**, politik hukum penyatuan kelembagaan litbang jirap melalui pembentukan BRIN, dan **kedua**, implikasi pembentukan BRIN dalam konteks penataan kelembagaan dan sumber daya manusia.

Metode Penelitian

Penelitian ini disusun dengan pendekatan yuridis normatif dimana posisi hukum sebagai suatu bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud yaitu mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin (ajaran).¹⁵ Penelitian ini menggunakan bahan hukum berupa data sekunder melalui studi kepustakaan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus.¹⁶

Penelitian ini tidak menggunakan metode empiris dengan menggali secara langsung yang berada di lapangan. Namun demikian dalam rangka menunjang hasil penelitian yang lebih komprehensif, penelitian menggunakan *secondary data* dengan mencantumkan data dari *stakeholder* terkait yang dapat diakses publik.

Secara umum, integrasi kelembagaan di BRIN meliputi juga lembaga riset independen, perguruan tinggi, serta seluruh unit di lingkungan kementerian/lembaga. Batasan dalam penelitian ini mencoba mengkonstruksikan politik hukum penyatuan lembaga litbang jirap serta implikasinya dalam praktik penataan kelembagaan dan SDM di Indonesia.

¹³ Satryo Soemantri Brodjonegoro, dalam Uji Materi Regulasi BRIN. Indonesia: Institut Teknologi Indonesia, 2021.

¹⁴ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, Jakarta, 2011, 9.

¹⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, 34

¹⁶ Ade Saptomo, *Pokok-Pokok Metodologi Hukum*, Surabaya: Unesa University Press, 2007, 53

Hasil dan Pembahasan

Politik Hukum Penyatuan Kelembagaan Litbang Jirap melalui Pembentukan BRIN

Politik hukum dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan berperan penting sebagai alasan suatu peraturan perundang-undangan diperlukan serta tujuan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi rumusan pasal. 2 (dua) hal tersebut memegang peranan penting dikarenakan posisi peraturan perundang-undangan dan rumusan pasal sebagai jembatan antara politik hukum dengan tahapan implementasinya.¹⁷

Salah satu cara untuk mengetahui maksud penyusunan suatu rancangan undang-undang, yakni dengan mencermati proses penyusunan naskah akademik. Suatu naskah akademik memiliki peranan krusial dalam memberi gambaran hasil penelitian ilmiah yang mendasari disusunnya suatu rancangan peraturan. Hal ini juga memperlihatkan bahwa rancangan peraturan yang diusulkan bukan didasarkan pada kepentingan sesaat semata, kebutuhan yang mendesak, atau pemikiran yang tidak mendalam, melainkan harus memiliki tujuan dan sasaran yang jelas.¹⁸ Politik hukum mencakup proses penyusunan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.¹⁹

Dasar penyusunan RUU Sisnas Iptek dikarenakan penerapan sisnas iptek dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi yang belum mampu memberikan kontribusi yang optimal dalam penguasaan iptek serta peningkatan daya saing bangsa.²⁰ Sejalan dengan program Nawacita Presiden Jokowi, upaya pemerintah memperbaiki kelemahan yang masih ada di Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 dilakukan melalui sejumlah mekanisme. Perbaikan yang dilakukan melalui koordinasi antar lembaga dan sektor mulai dari level agenda *setting*, perencanaan program-anggaran, hingga tahap pelaksanaan yang jelas dan lugas. Selain itu termasuk di dalamnya mengatur aspek pembinaan pemerintah terhadap kelembagaan, SDM, dan jaringan litbangjirap iptek.

Berdasarkan hasil kajian tata kelola Dana Penelitian yang dipublikasikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di tahun 2018, menunjukkan keterkaitan antara kelembagaan litbang dengan efektivitas penggunaan dana litbang.²¹

¹⁷ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, 194.

¹⁸ Muhsin, "Fungsi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Das Sollen* 5, No.1 (2021):6.

¹⁹ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, 17.

²⁰ Naskah Akademik RUU Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, 4

²¹ Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018, "*Kajian Tata Kelola Dana Penelitian*", Indonesia: 16 Lembaga Administrasi Negara, "*Isu Aktual Pengkajian Terintegrasi*", Indonesia: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi, 2020.

Sistem kelembagaan litbang yang ada saat ini belum didukung dengan *roadmap* penelitian secara nasional. Dalam praktik juga belum ada lembaga yang berfungsi sebagai koordinator kegiatan penelitian serta kondisi masih lemahnya jaringan di antara lembaga. Meskipun demikian, di dalam naskah akademik RUU Sisnas Iptek tidak ditemukan klausa pembinaan terhadap sumber daya iptek melalui pengintegrasian kelembagaan dan SDM di dalamnya ke dalam 1 (satu) institusi tunggal. Dalam naskah akademik proses pembinaan sumber daya iptek meliputi potensi SDM, pendanaan, sarana, dan prasarana iptek yang berguna untuk mendorong pemanfaatan dan aplikasi dari hasil penelitian, pengembangan, dan penerapan iptek.

“Saat ini, kelembagaan iptek (organisasi) di Indonesia memiliki struktur yang rumit dan kompleks. Kelembagaan iptek yang ada saat ini antara lain meliputi: Lembaga Pemerintah Kementerian (LPK), Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), Perguruan tinggi, Pemerintah dan lembaga litbang daerah, serta industri. Di masing-masing kementerian teknis juga terdapat Badan Penelitian dan Pengembangan. Sedangkan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi juga mengoordinasikan 6 (enam) lembaga riset yang berstatus sebagai LPNK dengan tugas pokok menyelenggarakan riset atau kegiatan yang terkait dengan implementasi hasil riset. Demikian juga beberapa pemerintah daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota telah memiliki Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (BPPD), perguruan tinggi yang memiliki Lembaga Penelitian/Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat, dan beberapa industri juga telah memiliki unit penelitian dan pengembangan. Selain itu juga ada yang berupa lembaga riset independen yang diselenggarakan oleh masyarakat.”

“Selain penyebab yang tersebut di atas, belum optimalnya pembinaan kelembagaan iptek justru paling utama, yaitu disebabkan karena belum adanya mekanisme pembinaan kelembagaan iptek, termasuk pembagian kewenangan secara jelas antara Menteri yang mengurus bidang iptek, LPK, LPNK, dan Pemerintah Daerah terhadap kelembagaan-kelembagaan iptek yang ada saat ini.”

Lebih lanjut, dalam Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang lingkup Materi Muatan pada Naskah Akademik RUU Pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002, materi muatan di bidang kelembagaan tidak lantas menyatakan penyatuan lembaga sebagai solusi dalam menjawab permasalahan yang ada. Unsur kelembagaan iptek tetap memperkenankan sejumlah lembaga yang meliputi lembaga penelitian dan pengembangan, lembaga pengkajian dan penerapan, perguruan tinggi, badan usaha, dan lembaga penunjang. Tentunya hal ini berbeda dengan apa yang kenyataannya tertuang dalam Undang-Undang *existing* yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 48²², *“Untuk menjalankan Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan*

²² Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 148, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6374)

Penerapan, serta Invensi dan Inovasi yang terintegrasi dibentuk badan riset dan inovasi nasional."

Jika dikaitkan dengan konsep yang melatarbelakangi lahirnya undang-undang sebagai suatu produk hukum, Mahfud MD membaginya menjadi 2 (dua) yakni produk hukum yang responsif/populistik dan konservatif/ortodoks/elitis. Suatu produk hukum yang memiliki karakteristik responsif/populistik, peraturan perundang-undangan tersebut akan memberikan cerminan rasa adil serta mampu memenuhi apa yang diharapkan masyarakat. Pada setiap proses penyusunannya yang responsif akan peran besar dan partisipasi penuh setiap unsur yang hidup di masyarakat baik secara kelompok maupun individual.²³ Dalam konteks permasalahan di bidang iptek memunculkan sejumlah pertanyaan. Apakah lantas dapat disimpulkan penyatuan kelembagaan litbang sebagai solusi yang mampu mengurai permasalahan di bidang iptek sebagaimana telah dipaparkan dalam naskah akademiknya?

Produk hukum dengan karakter responsif/populistik akan memberi peluang yang terbatas bagi pemerintah untuk melakukan penafsiran dengan berbagai peraturan pelaksanaan atau turunannya. Peraturan turunan nantinya hanya dapat diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis. Mahfud MD membandingkan penerapannya dengan produk hukum dengan berkarakter ortodoks/konservatif/elitis. Produk hukum dimaksud justru memberikan kesempatan bagi pemerintah menginterpretasi dan mendelegasikan ke peraturan turunan yang sejalan dengan visi yang dibawa beserta kepentingan politik yang melatarbelakangi.

Secara lebih komprehensif dalam Undang-Undang Cipta Kerja yang mengubah substansi ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Sisnas Iptek, juga diatur pembentukan badan riset dan inovasi daerah (BRIDA). BRIDA dibentuk dalam rangka menjalankan penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan serta invensi dan inovasi yang terintegrasi di daerah.²⁴ Pembentukan BRIDA sekaligus menjadi kelanjutan mandat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara khusus dalam pasal 388 ayat (9) ditentukan "*Pemerintah Pusat melakukan penilaian terhadap inovasi yang dilaksanakan Pemerintah Daerah.*"²⁵ Dasar pemikiran mencantumkan inovasi yakni berkaitan dengan prinsip otonomi daerah dimana daerah berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan yang memadai kepada masyarakat.²⁶

²³ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia* 32-33.

²⁴ Pasal 121 Undang- Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia jo. Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 148, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6374)

²⁵ Pasal 388 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

²⁶ Latifa Suhada Nisa, "Pelaksanaan Sistem Inovasi di Indonesia", *Jurnal Kebijakan Pembangunan* 17, No.1 (2022):107-120

Pasca legitimasi pembentukannya dalam Undang-Undang Cipta Kerja, BRIDA lantas menjadi target utama bagi pembaharuan tata kelola riset dan inovasi di tingkat daerah.²⁷

Politik hukum sebagai suatu kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah mencakup bagaimana politik membawa pengaruh kepada hukum mencermati dari konfigurasi kekuatan di balik penyusunan dan pelaksanaan hukum tersebut.²⁸ Dorongan mengimplementasikan pembentukan BRIN dan BRIDA juga semakin menguat, mengingat semangat pengembangan di bidang iptek juga selaras dengan misi yang dibawa pemerintah dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Tahun 2005-2025 sebagai berikut,²⁹

“Dalam rangka mewujudkan bangsa yang berdaya saing, dukungan di bidang pembangunan iptek dilakukan pengembangan sumber daya manusia iptek, peningkatan anggaran riset, pengembangan sinergi kebijakan iptek lintas sektor, perumusan agenda riset yang selaras dengan kebutuhan pasar, peningkatan sarana dan prasarana iptek, dan pengembangan mekanisme intermediasi iptek.”³⁰

Merujuk pada langkah yang diambil pemerintah bersama-sama dengan DPR, pembentukan BRIN dan BRIDA ditujukan sebagai salah satu langkah besar dalam upaya menjawab permasalahan yang ditemui dalam perkembangan iptek di Indonesia.

Implikasi Pembentukan BRIN dalam Konteks Penataan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia

Sebagaimana diketahui bersama, dasar pembentukan BRIN lahir pasca pengesahan Undang-Undang Sisnas Iptek, tepatnya di Pasal 48. Sebagai hasil pemaknaan kata “integrasi” yang dimuat dalam Pasal 48 Undang-Undang *a quo* Pemerintah bersiap melakukan penataan kelembagaan di bidang litbang jirap.³¹

²⁷ Herie Saksono, “BRIDA: Urgensi Pembentukan dan Posisi Strategisnya sebagai Solusi Permasalahan Pembangunan dan Peningkatan Kinerja Pemerintahan Daerah” *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 20, No. 2 (2021):174.

²⁸ Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. 9.

²⁹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700).

³⁰ Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700).

³¹ Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 148, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6374), “Yang dimaksud dengan “terintegrasi” adalah upaya mengarahkan dan menyinergikan antara lain dalam penyusunan perencanaan, program, anggaran, dan Sumber Daya Ilmu Pengetahuan dan Teknologi bidang Penelitian,

Secara konseptual fungsi bagian penjelasan yakni sebagai salah satu tafsiran resmi dari pembentuk undang-undang atas norma yang dirumuskan. Lebih lanjut, bagian penjelasan tidak diperkenankan memuat pengaturan yang justru menciptakan penormaam baru, baik secara eksplisit maupun implisit. Hal ini patut dihindari karena berpotensi menimbulkan perubahan atau pengurangan substansi yang sudah dimuat di pasal-pasal yang ada di dalam tubuh undang-undang.³²

Mengutip pendapat yang disampaikan Mahfud M.D bahwasanya hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Keberadaan politik acap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum.³³ Keterkaitan di antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan simpulan bahwa setiap produk hukum merupakan cerminan hasil konfigurasi politik yang mendasarinya. Hal lain yang tampak dari hasil studi yakni hampir setiap undang-undang memberikan porsi yang tidak sedikit kepada pemerintah selaku pemegang cabang kekuasaan eksekutif untuk membuat sejumlah peraturan pelaksanaan atas undang-undang tersebut.³⁴

Dikaitkan dengan proses pembentukan BRIN dan BRIDA, pembentukan kedua lembaga tersebut diharapkan berbagai pihak membawa angin segar dalam perkembangan di dunia iptek. Konsep penyatuan kelembagaan semakin mengerucut pasca penetapan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional. Namun demikian, di tengah proses pengintegrasian dalam kurun waktu 1 (satu) tahun Peraturan Presiden tentang BRIN yang menjadi peraturan delegasi Undang-Undang Sisnas Iptek nyatanya telah berubah dari yang semula diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021 kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021. Perjalanan BRIN sebagai lembaga yang hadir hasil dari implementasi Undang-Undang Sisnas Iptek, membawa sejumlah implikasi dalam praktik kelembagaan di Indonesia.

Ketentuan Pasal 62 Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021 mengamanatkan pengintegrasian unit kerja di lingkungan kementerian/lembaga yang menjalankan tugas dan fungsi di bidang litbangrap iptek ke dalam BRIN.³⁵ Lebih lanjut dalam Bab Ketentuan Peralihan di Pasal 69 juga memerintahkan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun untuk mengintegrasikan kewenangan, tugas, dan fungsi LIPI, BPPT, BATAN, dan LAPAN menjadi

Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan untuk menghasilkan Invensi dan Inovasi sebagai landasan ilmiah dalam perumusan dan penetapan kebijakan pembangunan nasional."

³² Jimmly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Cetakan kelima*, Jakarta: Rajawali Press, 2020, 135.

³³ Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia* 9.

³⁴ Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia* 369.

³⁵ Pasal 62 Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021, (1) "*Tugas dan fungsi pada unit kerja yang melaksanakan penelitian, pengembangan, dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menghasilkan invensi dan inovasi di lingkungan kementerian/lembaga diintegrasikan ke dalam BRIN."*

kewenangan, tugas, dan fungsi BRIN.³⁶ Beberapa bulan berselang melalui Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 yang sekaligus mencabut Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021, pemerintah mengambil langkah yang lebih besar lagi dengan cakupan penyatuan tugas, fungsi, dan kewenangan yang melingkup seluruh kementerian/lembaga ke BRIN.³⁷ Substansi baru di bidang kelembagaan yang juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 yakni termasuk Bab Badan Riset dan Inovasi Daerah.³⁸

Dalam pelaksanaannya, Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 menuai kritikan perihal pemaknaan kata “integrasi” yang berpotensi merenggut independensi lembaga-lembaga riset non-pemerintah. Diyakini, kedudukan BRIN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 2 khusus hanya terhadap badan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.³⁹ Argumen ini muncul disertai dengan pertanyaan seputar independensi dan kebebasan masyarakat dengan masih membuka ruang gerak bagi kelembagaan riset di luar pemerintah sebagai kebebasan individu dan kelompok di masyarakat. Selain oleh kementerian/lembaga di lingkungan eksekutif, pelaksanaan riset juga senyatanya telah dilaksanakan lembaga riset independen. Hal lain yang juga menjadi pertanyaan yakni implikasi yang dirasakan para pegawai di unit litbang jirap masing-masing kementerian/lembaga, seberapa efektif kebijakan penyatuan unit litbang jirap terhadap upaya percepatan pengembangan di bidang riset dan iptek yang sebelumnya telah dilaksanakan masing-masing kementerian/lembaga secara khusus?

Merujuk pada organisasi dan tata kerja BRIN saat ini terdiri atas 4 (empat) kedeputian; Deputy Bidang Infrastruktur Riset dan Inovasi, Deputy Bidang Fasilitas Riset dan Inovasi, Deputy Bidang Pemanfaatan Riset dan Inovasi, Deputy Riset dan Inovasi Daerah. Selain itu kinerja BRIN juga didukung dengan 12 (dua belas) Organisasi Riset. 4 (empat) kedeputian serta 12 (dua belas) organisasi riset inilah yang kemudian menjadi induk bagi berbagai unit kerja riset dan inovasi lintas sektor bernaung.

Sebagai langkah awal Badan Kepegawaian Negara (BKN) selaku instansi yang berwenang melakukan pembinaan di bidang kepegawaian ASN menindaklanjuti pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 dengan

³⁶ Pasal 69 Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 107)

³⁷ Pasal 65 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 192), “Tugas, fungsi, dan kewenangan pada unit kerja yang melaksanakan penelitian, pengembangan, dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi di lingkungan kementerian/lembaga dialihkan menjadi tugas, fungsi dan kewenangan BRIN.”

³⁸ Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 192) Bab VIII Badan Riset dan Inovasi Daerah Pasal 66 sampai dengan Pasal 68.

³⁹ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, “Sepaham Indonesia tentang Integrasi Lembaga Riset dan Pembentukan BRIN”, <https://hukum.ub.ac.id/sepaham-indonesia-tentang-integrasi-lembaga-riset-dan-pembentukan-brin/>

menyerahkan Surat Keputusan Kepala BKN tentang Pengalihan Pegawai di Lingkungan BRIN sebanyak 11.419 pegawai dari instansi Kemenristek/BRIN, LIPI, BATAN, LAPAN, dan BPPT per tanggal 1 Oktober 2021.⁴⁰ Selanjutnya pengalihan pegawai disusul tahap 2 (dua) terdiri dari 36 kementerian/lembaga dengan jumlah 3.593 SK, yang terdiri dari kelompok 1 sampai dengan kelompok 3 dan sudah dilakukan 3 (tiga) kali penyerahan SK sebanyak 1.945 terhitung mulai tanggal 1 Maret 2022. Kemudian kelompok 4 adalah penyerahan yang dilakukan pada tanggal 17 Juni 2022 sebanyak 1.648 SK, terdiri dari 1.376 jabatan fungsional ahli madya dan 272 jabatan fungsional ahli utama.⁴¹

Menindaklanjuti penyatuan kelembagaan litbang jirap, di penghujung tahun 2021 Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) juga sempat menerbitkan surat perihal pengalihan PNS yang melaksanakan fungsi litbang jirap pada kementerian/lembaga ke BRIN.⁴² Dalam suratnya Menpan RB menentukan batas waktu pengalihan PNS yang melaksanakan fungsi litbang jirap hingga tanggal 31 Januari 2022. Setelahnya bagi PNS yang menjabat fungsional Peneliti, Perakayasa, dan Teknisi Litkayasa tidak dapat lagi beralih ke BRIN kecuali dengan mekanisme perpindahan jabatan dan mekanisme mutasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Terhadap PNS yang tidak beralih ke BRIN tetap menduduki jabatan fungsionalnya dan mendapatkan penghasilan sampai dengan paling lama tanggal 24 Agustus 2022 serta harus membuat surat pernyataan kepada BRIN selaku instansi pembina. Poin lain yang disampaikan dalam surat Menpan RB yakni perihal penilaian kinerja bagi pejabat fungsional yang tidak beralih ke BRIN maka tidak dapat dilakukan penilaian kinerja dan angka kredit yang bersangkutan juga tidak dapat dijadikan pertimbangan dalam pengembangan karir.

Langkah pemerintah dalam mengalihkan pegawai di kementerian/lembaga tersebut dari aspek penataan SDM berdampak secara masif. Contoh paling mudah dapat dilihat dari belasan ribu pegawai yang terdampak untuk dialihkan, penyusunan proses bisnis, pengaturan rumpun jabatan fungsional, hingga perencanaan peta jabatan dan jenjang karir para pegawai ke depannya. Bukan tugas yang sederhana bagi pemerintah untuk menata ulang dan memetakan pegawai sesuai lingkup tugas fungsi dan keahliannya mengingat jumlah yang begitu besar telah ditentukan untuk diselesaikan dalam kurun waktu singkat. Selain itu penyesuaian dan proses transisi dari keahlian para PNS yang semula melakukan penelitian dan

⁴⁰Badan Kepegawaian Negara, "Tindaklanjuti Perpres 78 Tahun 2021, BKN Serahkan SK Pengalihan 11.419 Pegawai BRIN", 2021, <https://www.bkn.go.id/tindaklanjuti-perpres-78-tahun-2021-bkn-serahkan-sk-pengalihan-11-419-pegawai-brin/>

⁴¹Badan Kepegawaian Negara, "Plt. Kepala BKN serahkan SK Pengalihan Terakhir JF Peneliti ke BRIN", 2022 <https://www.bkn.go.id/plt-kepala-bkn-serahkan-sk-pengalihan-terakhir-jf-peneliti-ke-brin/>

⁴² Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Tertanggal 9 Desember 2021 perihal Pengalihan PNS yang melaksanakan fungsi litbangjirap dalam Jabatan Fungsional Peneliti, Perakayasa dan Teknisi Litkayasa pada Kementerian/Lembaga ke BRIN.

pengembangan di bidang kementerian/lembaganya masing-masing kemudian disatukan ke dalam satu lembaga.

Perencanaan yang sedemikian rupa sepatutnya sudah dapat digambarkan pembentuk undang-undang dan tertuang dalam naskah akademik. Namun demikian, mencermati apa yang dijabarkan dalam naskah akademik nampak belum mengakomodir serangkaian implikasi sebagaimana disebutkan di atas. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM di dalam Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Undang-Undang Sisnas Iptek. Dalam kurun waktu 1 (satu) tahun pelaksanaan Undang-Undang Sisnas Iptek semangat yang coba dibangun adalah fungsi penelitian sesuai bidang yang dipahami tiap-tiap kementerian/lembaga, dapat diintegrasikan dan dilaksanakan di bawah koordinasi BRIN. Hal demikian ditujukan agar agenda penelitian dan pengembangan dapat terus berjalan. Meskipun demikian masih dimungkinkan bagi kementerian/lembaga yang tidak menghendaki pengalihan ke BRIN dengan cara mengubah nomenklturnya misalnya menjadi lembaga kebijakan strategi. Menghadapi situasi demikian dalam hasil akhir analisis dan evaluasi, Pemerintah sangat menyayangkan mengingat fungsi penelitian di bidang yang dipahami tiap-tiap kementerian/lembaga mampu dilaksanakan di bawah koordinasi BRIN. Sangat disayangkan jika penelitian berhenti dengan alasan SDM, Aset, perlengkapan dan pembiayaan yang tidak ingin dialihkan ke BRIN. Dalam analisisnya BPHN juga menilai perubahan nomenklatur justru dinilai berpotensi menjadi hambatan dapat pemerintah dalam melakukan intergasi kegiatan riset yang diharapkan, sementara hasil riset yang dihasilkan sangat berperan sebagai dasar pengambilan kebijakan pemerintah (*evidence-based policy*).⁴³

Bentuk penyesuaian dari kementerian beserta penegasan surat dari Menpan RB kemudian ditindaklanjuti dengan kegiatan kementerian yang berbondong-bondong melakukan perubahan struktur organisasi dan tata kerja. Pilihan yang diambil yakni mengubah nomenklatur yang semula di bidang 'penelitian dan pengembangan' menjadi rumpun unit kerja di bidang 'analisis dan kebijakan'. Dilansir dari laman Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM⁴⁴ beberapa kementerian mengubah organisasi dan tata kerjanya melalui penyusunan peraturan presiden dalam kaitan penyesuaian nomenklatur di badan bidang litbang jirap. Berikut akan disampaikan beberapa contoh perubahan organisasi dan tata kerja di tingkat kementerian.

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 tentang Kementerian Kesehatan, semula memiliki unit Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan kemudian dihapus dan dibentuk Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan. Pada

⁴³ Diolah dari Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Iptek, Indonesia: Kementerian Hukum dan HAM, 2021.

⁴⁴ Kementerian Hukum dan HAM, www.peraturan.go.id.

Kementerian Pertahanan, melalui Peraturan Presiden Nomor 94 Tahun 2022 yang semula memiliki Badan Penelitian dan Pengembangan kemudian dihapus dan dibentuk Badan Pengembangan Kebijakan dan Teknologi Pertahanan. Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2022 tentang Kementerian Perhubungan yang semula memiliki Badan Penelitian dan Pengembangan Perhubungan kemudian dihapus dan diganti menjadi Badan Kebijakan Transportasi. Perubahan nomenklatur kemudian ditindaklanjuti dengan penyusunan peta jabatan fungsional dengan meniadakan jabatan fungsional Peneliti, Perakayasa, dan Teknisi Litkayasa dan menggantinya dengan jabatan fungsional di rumpun kebijakan.

Sebagai contoh pada Kementerian Kesehatan, melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 5 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kesehatan transformasi dari Badan Litbangkes menjadi BPKP Kesehatan diatur. Sebelumnya, Badan Litbangkes mengemban fungsi sebagai berikut, "*perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang kesehatan masyarakat, pencegahan dan pengendalian penyakit, pelayanan kesehatan, kefarmasian, alat kesehatan, dan tenaga Kesehatan.*"⁴⁵ Melalui Badan Kebijakan pembangunan Kesehatan (BPKP) tugas dan fungsi Badan Litbangkes bertransformasi dan selanjutnya mengemban fungsi "*perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang kesehatan masyarakat*".⁴⁶

Menyikapi Undang-Undang Sisnas Iptek jo. Undang-Undang Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Salah satu pertimbangan lahirnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara di cabang kekuasaan yudikatif yakni untuk mengembalikan seluruh peraturan perundang-undangan agar tetap sejalan dan senafas dengan konstitusi Undang-Undang Dasar NRI 1945. Baik Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar NRI 1945 maupun Mahkamah Agung yang menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang salah satu hal yang melatarbelakangi yaitu adanya kemungkinan suatu undang-undang tidak sesuai dengan jiwa peraturan lain yang mendasarinya. Begitu juga ada kemungkinan bahwa sebuah peraturan pemerintah (atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah) memuat materi yang tidak sejalan dengan kehendak peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁷ Respon yang diambil dalam persoalan yang demikian melibatkan peranan penting lembaga yudikatif dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dimaksud. Hak dan

⁴⁵ Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2015 tentang Kementerian Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 59) jo. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 83).

⁴⁶ Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 5 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 156)

⁴⁷ Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia* 369.

kepentingan masyarakat dapat diakomodir baik melalui permohonan uji formil maupun materil.

Pemenuhan hak masyarakat dalam menguji suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar NRI 1945 banyak dilakukan salah satunya terhadap Undang-Undang Cipta Kerja. Menghadapi kenyataan yang dihadapi publik dalam kompleksitas Undang-Undang Cipta Kerja, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan permohonan uji formil terhadap Undang-Undang Cipta Kerja melalui putusan Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam salah satu poin pada amar putusannya Mahkamah Konstitusi telah menentukan,

“Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”⁴⁸

Memberi perhatian tidak hanya pada aspek formil, Mahkamah Konstitusi juga tetap memberikan ruang kepada DPR dan Pemerintah untuk kembali mengkaji beberapa substansi yang menjadi keberatan dari sejumlah kelompok masyarakat. Sebagaimana pada konsideran Mahkamah pada poin 3.21. sebagai berikut,

“Menimbang bahwa tanpa bermaksud menilai konstitusionalitas materiil UU a quo, oleh karena terhadap UU a quo banyak diajukan permohonan pengujian secara materiil di Mahkamah, sementara Mahkamah belum mengadili UU a quo secara materiil maka dalam melakukan perbaikan proses pembentukan UU a quo, pembentuk undang-undang memiliki kesempatan untuk mengkaji kembali beberapa substansi yang menjadi keberatan dari beberapa kelompok masyarakat.”⁴⁹

Dalam kaitan di bidang sisnas iptek, secara lebih rinci terhadap ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Sisnas Iptek sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Cipta Kerja juga sempat diajukan uji materiil dalam perkara Nomor 46/PUU-XIX/2021. Para pemohon menyampaikan keberatan terhadap substansi Pasal 48 ayat (1) yang dinilai menimbulkan interpretasi beragam, apakah dimaknai sebagai koordinasi sehingga eksistensi dan fungsi lembaga masih ada sebagaimana diatur dalam Pasal 42, atau dimaknai sebagai peleburan

⁴⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

⁴⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja 414.

berbagai lembaga riset pemerintah menjadi 1 (satu) lembaga tunggal bernama BRIN.⁵⁰

Putusan permohonan uji materiil terhadap ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Sisnas Iptek dimaksud dibacakan pada 15 Desember 2021, tepat 20 (dua puluh) hari pasca putusan perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memutus uji formil Undang-Undang Cipta Kerja yang pada saat itu diputus pada tanggal 25 November 2021. Sebagai konsekuensinya, permohonan uji materiil Perkara Nomor 46/PUU-XIX/2020 tidak lagi memiliki objek. Lebih lanjut dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyampaikan sebagai berikut,

“Menimbang bahwa berdasarkan amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tersebut, telah dinyatakan UU 11/2020 adalah inkonstitusional bersyarat dan putusan dimaksud mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak diucapkan. Oleh karena itu, terhadap permohonan pengujian materiil yang diajukan oleh Pemohon a quo tidak relevan lagi untuk dilanjutkan pemeriksaannya, karena objek permohonan yang diajukan Pemohon tidak lagi sebagaimana substansi undang-undang yang dimohonkan pengujiannya. Terlebih lagi, dengan mempertimbangkan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan [vide Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman], maka dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 54 UU MK tidak terdapat lagi urgensi bagi Mahkamah untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK. Oleh karenanya, terhadap permohonan pengujian materiil UU 11/2020 harus dinyatakan kehilangan objek.”⁵¹

Meskipun putusan nomor 91/PUU-XVIII/2020 Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat berdasarkan uji formil, secara terang Mahkamah Konstitusi juga telah membuka ruang bagi eksekutif dan legislatif untuk memperbaiki undang-undang *a quo* dari segi materiil. Di lain sisi “perintah” Mahkamah Konstitusi kepada pembuat undang-undang dalam memperbaiki putusannya menuai banyak tanggapan; bagaimana suatu cabang kekuasaan yang seharusnya menerapkan *check and balances* justru memerintahkan kepada cabang kekuasaan lain dalam rangka penerapan kewenangannya dalam memutus uji formil suatu peraturan. Meskipun demikian, terlepas dari beragam argumen perihal otorisasi Mahkamah Konstitusi, terobosan ini patut mendapat apresiasi dan menjadi momentum pembuktian Pemerintah bersama DPR dalam memperbaiki kualitas regulasinya, termasuk di dalamnya substansi pengaturan kelembagaan tunggal litbang jirap.

⁵⁰ Alasan Pemohon Angka 15 pada pengajuan Uji Materiil pada Perkara Nomor 46/PUU-XIX/2021

⁵¹ Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Nomor 46/PUU-XIX/2020 terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja 47.

Politik hukum menganut prinsip *double movement* dimana peranan politik hukum selain sebagai kerangka pikir dalam menyusun kebijakan di bidang hukum (*legal policy*) juga digunakan sebagai instrumen untuk memberikan kritik terhadap produk hukum yang telah diundangkan.⁵² Jika dikaitkan dengan materi muatan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 secara tegas menyatakan, “materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah”.⁵³ Penegasan ini dimaknai bahwa semua peraturan yang dikeluarkan oleh presiden dalam bentuk Peraturan Presiden haruslah mengacu kepada Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar NRI 1945.⁵⁴ Dalam konteks penyatuan lembaga litbang jirap, tentunya menjadi tidak tertutup kemungkinan pemerintah bersama dengan DPR melakukan perbaikan substansi pengaturan kelembagaan tunggal riset di Indonesia. Harapan ini ditujukan kepada pemerintah agar mampu memberikan solusi yang tepat dalam pengelolaan kelembagaan dan SDM pasca pembentukan BRIN. Pun jika arah pengembangan iptek tetap dipertahankan dengan BRIN sebagai lembaga tunggal, perlu diingat bahwa penguatan di bidang litbang jirap tidak semata berhasil tanpa didukung perencanaan dan pengelolaan yang matang pada tubuh kelembagaannya. Sudah sepatutnya pemerintah tetap memperhatikan batasan kewenangannya dalam menjalankan pemerintahan mengingat perannya sebagai koordinator dari seluruh kementerian/lembaga dan lembaga independen di bidang litbang jirap.

Simpulan

Politik hukum penyatuan kelembagaan litbang jirap didasarkan pada amanat Undang-Undang Sisnas Iptek untuk menjalankan litbang jirap, invensi, dan inovasi secara terintegrasi ke dalam 1 (satu) lembaga, dimana sebelumnya masih tersebar di berbagai kementerian, lembaga, dan institusi. Penyatuan ke dalam BRIN diharapkan membawa efisiensi baik dari segi perumusan kebijakan, pengimplementasian, kualitas SDM, Anggaran, hingga hasil *output* dan *outcome* yang didapat.

Lahirnya institusi BRIN berimplikasi pada penyederhanaan jumlah kelembagaan di Indonesia dengan menyatukan tugas dan fungsi di bidang penelitian, pengembangan, pengkajian dan penerapan ke dalam 1 (satu) lembaga. Dari aspek sumber daya manusia (SDM) pembentukan BRIN

⁵² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Depok: Rajawali Press, 2004, 51.

⁵³ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

⁵⁴ Sirajudin, et.al., *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: Setara Press, 2015, 77-78.

berimplikasi pada status kepegawaian para PNS yang menjabat fungsional Peneliti, Perekayasa, dan Teknisi Litkayasa di kementerian/lembaga beralih menjadi pegawai di unit BRIN. Meskipun demikian dalam praktik tidak seluruhnya diikuti oleh kementerian/lembaga untuk mengalihkan para pejabat fungsional peneliti ke dalam BRIN.

Referensi

Buku

- Asshiddiqie, Jimmly, *Perihal Undang-Undang, Cetakan kelima*, Jakarta: Rajawali Press, 2020
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018
- MD, Moh. Mahfud., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- Saptomo, Ade, *Pokok-Pokok Metodologi Hukum*, Surabaya: Unesa University Press, 2007.
- Sirajudin, et.al., *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: Setara Press, 2015.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Depok: Rajawali Press, 2004.

Jurnal

- Aminah, Siti dan H Saksono, 2021, "Digital Transformation of the Government: A case study in Indonesia". *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication* 37, No. 2 (2021).
- Aminah, Siti dan Dyah Kusuma W, "Readiness Analysis of Regional Implementation", *Jurnal Bina Praja* 10, No.1 (2018).
- Fitria, "Pembentukan Badan Riset dan Inovasi Nasional sebagai Upaya Mewujudkan *Good Governance* dengan Prinsip Reformasi Birokrasi" *Jurnal Wacana Publik*, 15, No. 2 (2021).
- G. Roos, Pike, S., dan Kalliokoski, P., "The Increasing Importance of Research and Technology Organisations in Global Innovation Systems. *The SMS Special Conference, Globalisation of Innovation Strategies: Novel Moves for a Global Game*, (2021).
- Muhsin, "Fungsi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Das Sollen* 5, No.1 (2021).
- Nisa, Latifa Suhada, "Pelaksanaan Sistem Inovasi di Indonesia", *Jurnal Kebijakan Pembangunan* 17, No.1 (2022).
- Saksono, Herie "BRIDA: Urgensi Pembentukan dan Posisi Strategisnya sebagai Solusi Permasalahan Pembangunan dan Peningkatan Kinerja Pemerintahan Daerah" *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 20, No. 2 (2021).

Laman

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, "Sepaham Indonesia tentang Integrasi Lembaga Riset dan Pembentukan BRIN", <https://hukum.ub.ac.id/sepaham-indonesia-tentang-integrasi-lembaga-ri-set-dan-pembentukan-brin/>

Badan Kepegawaian Negara, "Tindaklanjuti Perpres 78 Tahun 2021, BKN Serahkan SK Pengalihan 11.419 Pegawai BRIN", 2021, <https://www.bkn.go.id/tindaklanjuti-perpres-78-tahun-2021-bkn-serahkan-sk-pengalihan-11-419-pegawai-brin/>

Badan Kepegawaian Negara, "Plt. Kepala BKN serahkan SK Pengalihan Terakhir JF Peneliti ke BRIN", 2022 <https://www.bkn.go.id/plt-kepala-bkn-serahkan-sk-pengalihan-terakhir-jf-peneliti-ke-brin/>

Proceeding

Lembaga Administrasi Negara, 2020, "Isu Aktual Pengkajian Terintegrasi", Indonesia: Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara (PK2AN), Lembaga Administrasi Negara, 2020

Kementerian Hukum dan HAM, 2017, Naskah Akademik RUU Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018, "Kajian Tata Kelola Dana Penelitian", Indonesia: hlm.16 Lembaga Administrasi Negara, "Isu Aktual Pengkajian Terintegrasi", Indonesia: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi, 2020

Satryo Soemantri Brodjonegoro, 2021, "Uji Materi Regulasi BRIN", Indonesia: Institut Teknologi Indonesia, 2021.

Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 148, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6374)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700)

Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 107)

Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 192)

Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2015 tentang Kementerian Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 59) jo. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 83).

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 5 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 156)

Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Nomor 46/PUU-XIX/2020 terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja