

URGENSI REFORMASI REGULASI DALAM RANGKA Mendukung Pembangunan Nasional

Oleh: Dr. Wicipto Setiadi¹

Badan Pembinaan Hukum Nasional

Jalan Mayjend. Sutoyo No. 10 Cililitan – Jakarta Timur

A. Pendahuluan

Saat ini masalah hukum di negeri kita sedang menghadapi beberapa masalah yang signifikan. Bukan saja perilaku aparatur hukum, namun permasalahan kualitas regulasi² juga turut memberi kontribusi negatif bagi pengaturan dan penegakan hukum dalam kehidupan bernegara baik di tingkat nasional maupun daerah.

Cukup sederhana indikator yang digunakan untuk menunjukkan permasalahan kualitas regulasi di Indonesia, yaitu: Pengujian (*judicial review*) regulasi dan efektivitas implementasi regulasi. Semakin banyak jumlah undang-undang yang di *judicial review* (Pengujian) ke Mahkamah Konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ke Mahkamah Agung. Data Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tahun 2003 s.d. bulan Februari tahun 2014 memperlihatkan bahwa jumlah undang-undang yang diuji berjumlah 258.³ Demikian juga dalam perkara hak uji materiil (permohonan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang) yang diterima Mahkamah Agung RI cukup banyak. Sebagai ilustrasi, perkara hak uji materiil di Mahkamah Agung RI selama tahun 2011 berjumlah 50 perkara dan telah diputus 46 perkara, sisa 4 perkara yang sebetulnya tidak sepenuhnya tepat apabila indikasi banyaknya peraturan perundang-undangan yang dilakukan pengujian menunjukkan rendahnya

kualitas peraturan perundang-undangan karena dalam pengujian tersebut sering ditemukan adanya berbagai kepentingan dari pihak yang mengajukan pengujian. Jumlah ini turun 18,03% dari tahun sebelumnya yang menerima 61 perkara.⁴

Terkait dengan implementasi regulasi, terdapat beberapa regulasi yang berpotensi konflik atau tumpang tindih satu dan lainnya sehingga banyak keluhan dari masyarakat, termasuk para pelaku ekonomi. Peraturan perundang-undangan yang berpotensi konflik dapat dilihat pada pengaturan di bidang sumber daya alam. Pengaturan mengenai Izin Usaha Produksi terjadi *overlapping* antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1984 tentang Perindustrian. Terkait dengan sistem perizinan, kewenangan daerah, pembagian urusan pusat dan daerah juga terjadi *overlapping* antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 *overlapping* dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Kerusakan Hutan, dan lainnya. Bahkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mencatat setidaknya terdapat 84 undang-undang yang berlaku saat ini bermasalah.⁵ Ilustrasi di atas baru di level undang-undang belum termasuk peraturan pelaksanaannya,

seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri yang jumlahnya lebih banyak dari pada undang-undang.

Demikian juga permasalahan regulasi di daerah, di mana banyaknya Peraturan Daerah (Perda) yang bermasalah terkait dengan proses pembentukan maupun substansinya. Problema yang terbesar adalah terkait dengan kewenangan daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD) yang mengatur urusan pemerintahan yang semestinya bukan merupakan kewenangannya atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya Perda yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Disamping kemampuan sumber daya pembentukan Perda yang terbatas, penyusunan perencanaan pembentukan Perda atau Program Legislasi Daerah (Prolegda) juga belum optimal.

Di samping itu, dalam pemetaan hasil identifikasi terhadap undang-undang sektoral yang berpotensi bermasalah yang dilakukan oleh Bappenas, teridentifikasi beberapa masalah regulasi di Indonesia dewasa ini antara lain:⁶ adanya multi tafsir; potensi konflik; tumpang tindih kewenangan; ketidaksesuaian asas; lemahnya efektivitas implementasi; tidak harmonis/tidak sinkron; tidak konsisten; menimbulkan beban yang tidak perlu, baik terhadap kelompok sasaran maupun kelompok yang terkena dampak.

Memperhatikan permasalahan reformasi regulasi tersebut, pembenahan regulasi harus kita akui bukanlah hal yang mudah. Pembenahan regulasi tidak hanya menyangkut perubahan pasal semata, akan tetapi memerlukan pendekatan sistemik baik substantif, kelembagaan dan kesadaran hukum.

B. Pembentukan Regulasi di Indonesia Saat Ini

Sebagai negara modern maka Indonesia dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah menyatakan dengan tegas sebagai negara Demokrasi dan negara hukum yang bertujuan untuk membangun kesejahteraan bagi rakyatnya.⁷ Demokrasi tanpa didasarkan pada aturan-aturan hukum tentu akan menjadi negara yang tidak tertib, tanpa hukum dan akan menjadi negara yang bebas sebebaskan-bebasnya. Oleh karena itu, hukum di negara kita harus terus dikembangkan dan dibangun sesuai dengan bangunan negara kita.

Ada 2 (dua) landasan pokok yang harus menjadi pilar dalam pelaksanaan Pembangunan Hukum Nasional, yaitu:⁸

- A. Landasan Idiil yang merupakan norma dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu hukum yang berwatak Pancasila.
- B. Landasan Operasional, yaitu:
 1. Hukum yang adil dan menyejahterakan.
 2. Hukum yang memperkuat demokrasi.
 3. Hukum yang melindungi HAM.
 4. Hukum yang memperkuat NKRI.
 5. Hukum yang berBhinneka Tunggal Ika.
 6. Hukum yang melindungi bangsa dan tumpah darah Indonesia.

Landasan pokok tersebut hendaknya menjadi dasar dalam pelaksanaan Politik Hukum Nasional. Politik hukum sangat menentukan arah kebijakan pembangunan nasional secara keseluruhan yang akan dilaksanakan dalam suatu periode tertentu. Politik hukum pada dasarnya merupakan pemikiran yang menjadi dasar campur tangan negara melalui alat perlengkapan negara (pemerintah, DPR, dan sebagainya) pada hukum. Campur tangan negara dengan alat per-

lengkapannya pada hukum, diperlukan dalam hal:⁹

- **Penciptaan Hukum:**

Negara berkewajiban memelihara keadilan dan ketertiban. Untuk memelihara keadilan dan ketertiban tersebut negara menciptakan hukum.

- **Pelaksanaan Hukum:**

Negara berkewajiban mengadakan alat-alat perlengkapan negara yang bertugas melaksanakan atau menegakkan hukum menurut cara tertentu yang ditentukan oleh negara, antara lain melalui pengadilan.

- **Perkembangan Hukum:**

Hukum disusun berdasarkan kesadaran hukum masyarakat. Negara berusaha mempengaruhi perkembangan kesadaran hukum masyarakat, sehingga negara mempengaruhi perkembangan hukum.

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera, campur tangan negara atau pemerintah terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari. Campur tangan yang dilakukan oleh pemerintah haruslah dirumuskan dalam bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur baik peraturan perundangan-undangan di tingkat nasional maupun daerah. Dengan demikian dalam praktik penyelenggaraan negara tidak dapat lepas dari apa yang disebut kebijakan yang dirumuskan dalam legislasi (peraturan perundang-undangan) sebagai payung hukum dalam mengimplementasikan kegiatan oleh negara.

Penyusunan regulasi merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Penyusunan peraturan perundang-undangan tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma ke dalam teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan

sosial-politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya.

Hamid Attamimi dalam disertasi-nya mengutip pandangan dari Burkhart Krems menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi dua hal pokok, yaitu kegiatan pembentukan isi di satu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan, metode pembentukan peraturan dan proses serta prosedur pembentukan peraturan di lain pihak.¹⁰ Untuk itu dalam proses dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, hukum tata negara dogmatik, ilmu pengetahuan politik dan ilmu perencanaan memainkan peranan penting.¹¹ Dan menurut Satjipto Rahardjo, inti Pembentukan Undang-Undang terdiri atas dua golongan besar, yaitu tahap sosiologis (socio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu gagasan dan/atau masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan itu berhasil dilanjutkan, bisa jadi bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada titik ini, ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.¹²

Pengaturan pembentukan undang-undang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik yang secara khusus mengatur pembentukan undang-undang, maupun secara tidak langsung. Dan saat ini, pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Per-

undang-Undang, di mana pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Di bawah ini uraian mengenai tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Perencanaan

Tahapan perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas. Prolegnas sendiri diatur pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 16-23, Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden.

Sebagai instrumen perencanaan, Prolegnas memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang mencerminkan materi hukum (*legal substance*) yang akan diatur, baik program legislasi nasional jangka menengah maupun prioritas tahunan. Oleh karena itu, Prolegnas harus menjadi pintu pertama untuk mewujudkan produk hukum yang berorientasi ke depan (*forward looking*), yang mempunyai daya laku dan daya guna.

Pada tahapan perencanaan, terdapat dua tahapan penting yang harus dilakukan, yaitu tahapan penelitian dan tahapan Naskah Akademik. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 poin 11 dinyatakan Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah

tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

2. Tahap Penyusunan

Tahap penyusunan peraturan perundang-undangan harus disertai dengan Naskah Akademik (Pasal 43-51 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Pengecualian terhadap naskah akademik hanya pada Rancangan Undang-Undang: a). Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; b). Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau c). Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

3. Tahapan Pembahasan

Tahapan Pembahasan Rancangan Undang-Undang (Pasal 65-70 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan dengan mengikut sertakan DPD¹³ apabila berkaitan dengan:

- a) Otonomi daerah;
- b) Hubungan pusat dan daerah;
- c) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- d) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- e) Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, terdiri atas:

1) pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus, adapun kegiatan Pembicaraan tingkat I adalah: a. pengantar musyawarah, b. pembahasan daftar inventarisasi masalah, c. penyampaian pendapat mini.

2) pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna. Rapat paripurna merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;

b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan

c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Apabila persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dan apabila Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

4. Tahapan Pengesahan atau Pengundangan

Tahapan Pengesahan Rancangan Undang-Undang (Pasal 72-74 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang

dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Undang-Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Apabila Rancangan Undang-Undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

5. Tahapan Pengundangan

Tahapan Pengundangan (Pasal 81-84 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- c. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;

Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden; dan
- d. Peraturan perundang-undangan lain yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia, meliputi per-

aturan perundang-undangan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Problematik pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas

Kualitas legisasi dapat dilihat dari dua hal, yaitu kualitas materi peraturan perundang-undangan dan kualitas proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Kualitas materi peraturan perundang-undangan berkaitan dengan apakah pasal dalam peraturan perundang-undangan sudah mencerminkan aspirasi masyarakat dan dapat menjadi titik masuk bagi upaya perbaikan kehidupan masyarakat dalam segala aspeknya. Sedangkan kualitas proses pembentukan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan apakah proses pembentukan peraturan perundang-undangan itu sudah memenuhi landasan argumentasi, pilihan kebijakan, komperhensif, serta membuka ruang partisipasi *stakeholder* masyarakat yang ada. Dengan demikian proses pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah hal yang mudah, berbagai faktor memengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Berbagai faktor yang mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan:

1. Perencanaan regulasi

Sebagai instrumen perencanaan, Prolegnas memuat pelajaran berharga yang diperoleh dari proses legislasi. Selama ini menunjukkan bahwa kelemahan dalam aspek perencanaan dapat menjadi salah satu faktor yang memberikan kontribusi terhadap tersendatnya pembangunan substansi hukum di negara kita. Terhadap evaluasi pelaksanaan Prolegnas menunjukkan terdapat banyak kelemahan, di antaranya masalah daftar Rancangan Undang-Undang yang mencerminkan materi hukum (*legal substance*) yang akan diatur, baik program legislasi nasional jangka menengah maupun prioritas tahunan belum optimal mewujudkan produk hukum yang berorientasi ke depan (*forward looking*), yang mempunyai daya laku dan daya guna. Pengusulan Rancangan Undang-Undang masih ada yang dipengaruhi kepentingan ego sektoral dan pemikiran bahwa setiap persoalan harus diselesaikan dengan membentuk undang-undang tanpa melakukan pengkajian yang mendalam terhadap arahnya baik dari usulan Pemerintah maupun DPR.

Dan masalah kualitas dan kuantitas yang tidak rasional jika dibandingkan dengan kekuatan DPR dan Pemerintah dalam membahas Rancangan Undang-Undang. Hal ini dapat tergambar dari hitungan capaian dan realisasi Prolegnas sebagai berikut:

Dari 247 judul Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah 2010-2014 ditambah 11 Rancangan Undang-Undang non Prolegnas, hingga bulan Februari 2014 baru 48 Rancangan Undang-Undang yang telah disahkan menjadi Undang-

Undang. Rincian dari 48 Rancangan Undang-Undang itu adalah:

- 8 RUU yang disahkan pada tahun 2010, yang jumlah prioritasnya sebanyak 73 RUU;
- 19 RUU yang disahkan tahun 2011, yang jumlah prioritasnya sebanyak 91 RUU;
- 10 RUU yang disahkan tahun 2012, yang jumlah prioritasnya sebanyak 69 RUU; dan
- 10 RUU yang telah disahkan tahun 2013, yang jumlah prioritasnya sebanyak 75 RUU.
- 1 RUU yang telah disahkan bulan Februari 2014, yang jumlah prioritasnya 66 RUU.

Angka 48 Rancangan Undang-Undang tersebut tidak termasuk Rancangan Undang-Undang dalam Daftar Kumulatif Terbuka Prolegnas 2010-2014, yaitu sebanyak 40 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang terkait dengan: Perjanjian Internasional, APBN, pembentukan daerah otonom, penetapan Perpu menjadi Undang-Undang dan akibat putusan MK). Sehingga secara keseluruhan jumlah Rancangan Undang-Undang yang dapat disahkan oleh DPR adalah sebanyak 88 Rancangan Undang-Undang.

Kondisi seperti ini harus sepenuhnya dipahami oleh lembaga-lembaga terkait sehingga tujuan perencanaan pembentukan undang-undang untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas dapat tercapai.

2. Kelembagaan pembentuk regulasi

Membahas kualitas dan kuantitas legislasi tidak terlepas dari aktivitas dari lembaga atau *stakeholder* pembentuk regulasi itu sendiri, terlebih aktivitas lembaga politik. Mau tidak mau harus juga mempelajari dan membedah tentang aktor pemegang peran tersebut. Studi politik dalam

proses legislasi membantu memahami sejauh mana rasionalitas dijadikan pijakan dalam membuat keputusan diantara berbagai pilihan politik.¹⁴ Ini sejalan dengan pemikiran dari HAS Natabaya menyatakan bahwa menilai kualitas peraturan perundang-undangan harus dilihat dari hulu sampai hilir. Peraturan perundang-undangan adalah sebuah produk politik yang mengandung dua makna. Makna pertama adalah politik dalam arti kebijakan, yakni peraturan yang mengikat pembentukan peraturan perundang-undangan dan yang kedua politik dalam artian politik praktis.¹⁵ Oleh karena itu produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Pemikiran ini dilandasi oleh kenyataan bahwa setiap hukum merupakan keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Sehingga menurut Mahfud bahwa konfigurasi politik akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Kemudian Mahfud membagi konfigurasi politik demokratis dengan konfigurasi politik otoriter. Mahfud mengatakan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan karakter hukum yang konservatif/ortodoks atau menindas.¹⁶

3. Hasil Penelitian dan Naskah Akademik

Penelitian dan Naskah Akademik merupakan tahapan membedah permasalahan dan mencari solusi dalam bidang hukum serta metode dalam membuat aturan yang lebih rasional. Oleh karena itu aspek *multiapproach* adalah prinsip yang harus dilakukan,

multiapproach ini sesuai dengan pandangan beberapa pakar yang tersebut di atas berarti harus menggunakan banyak bidang ilmu dan juga kementerian terkait yang berbeda. Khususnya untuk memberikan alternatif kebijakan beserta implikasinya pada penentu kebijakan dalam hal legislasi ini, yaitu DPR dan Pemerintah.

Kelemahan tahapan penelitian dan pembentukan Naskah Akademik berkontribusi pada problem legislasi selama ini, baik tumpang tindih kewenangan, permasalahan ketidakpastian hukum dalam pengaturan dan beberapa masalah lainnya.

C. Reformasi Regulasi

Dari uraian di atas, membangun kualitas produk legislasi nasional dan daerah menjadi sangat penting untuk mewujudkan tujuan negara sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi, sehingga bagaimana cara menghasilkan kualitas legislasi menjadi tanggung jawab yang besar. Menurut Gustav Radbruch, potensi terjadi hukum yang tidak sempurna itu disebabkan adanya antinomi antar tiga cita hukum yaitu: keadilan, kepastian, dan kemanfaatan yang niscaya sukar untuk dikongkretkan dalam satu rumusan hukum. Belum lagi cacat bawaan hukum tersebut akibat dalam perumusan hukum terjadi pereduksian atas kebenaran dan kenyataan yang penuh. Dalam istilah Satjipto Rahardjo, hal ini dikarenakan merumuskan (dan menerapkan) hukum tidak lebih sebagai *language game* sebagaimana diuraikan sebelumnya.¹⁷ Sehingga T. Koopmans menyatakan bahwa fungsi pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) untuk saat ini semakin terasa penting dan sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan dalam negara yang berdasar atas hukum

modern (*verzorgingsstaat*) tujuan utama legislasi bukan sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, namun tujuannya lebih luas dari itu, yaitu untuk menciptakan modifikasi dalam kehidupan masyarakat.¹⁸

Mengingat persoalan mendasar dalam regulasi yang berlangsung hingga dewasa ini, perlu kiranya dilakukan perbaikan di bidang regulasi dari mulai hulu sampai hilir, yaitu perbaikan dari mulai perencanaan, sampai pengundangan yang mencakup juga analisa-evaluasi regulasi yang ada. Pembentukan regulasi yang berkualitas, tertib dan sederhana yang dikenal dengan **Reformasi Regulasi**.

Dalam rangka melaksanakan reformasi regulasi, selain mempertahankan hal-hal yang telah tercantum dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara konsisten, Indonesia juga dapat merujuk pada prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan yang baik, seperti: yang tertuang dalam *OECD Principles on Good Regulation of 1997*,¹⁹ *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance of 2005*,²⁰ dan *UK Key Elements of effective and legitimate Regulatory Regime*,²¹ yang pada intinya prinsip-prinsipnya mencakup:

- Penormaan yang baik (*Good Norm*), yaitu memenuhi kriteria *Necessity, Adequacy, Legal certainty, Clearly, Actuality, Feasibility, Verifiability, Enforceability, Provability*;²²
- Melalui proses yang baik (*Good Process*);
- Disusun sesuai dengan format yang baik dan mengikuti standar sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (*Good Drafting*).

Di samping itu, kita juga perlu melakukan kajian perbandingan dengan negara-negara lain. Beberapa dekade terakhir negara-negara OECD telah melakukan reformasi regulasi di berbagai bidang dengan maksud meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Walaupun hasilnya tidak semua berhasil, karena berbagai permasalahan khusus di negara masing-masing, namun sudah ada konsensus secara luas bahwa perlu adanya reformasi regulasi untuk mengentaskan dari masalah-masalah

keterpurukan, tentunya dengan tingkat kedalaman, cakupan dan waktu yang berbeda di masing-masing negara. Belajar dari pengalaman negara-negara yang berhasil meningkatkan taraf hidup atau ekonominya yang melakukan reformasi regulasi dengan melakukan simplifikasi regulasi di bidang ekonomi, adalah Korea Selatan, Mexico, Moldova, dan Ukraina. Berikut ilustrasi dampak reformasi regulasi pada tingkat ekonomi masing-masing:²³

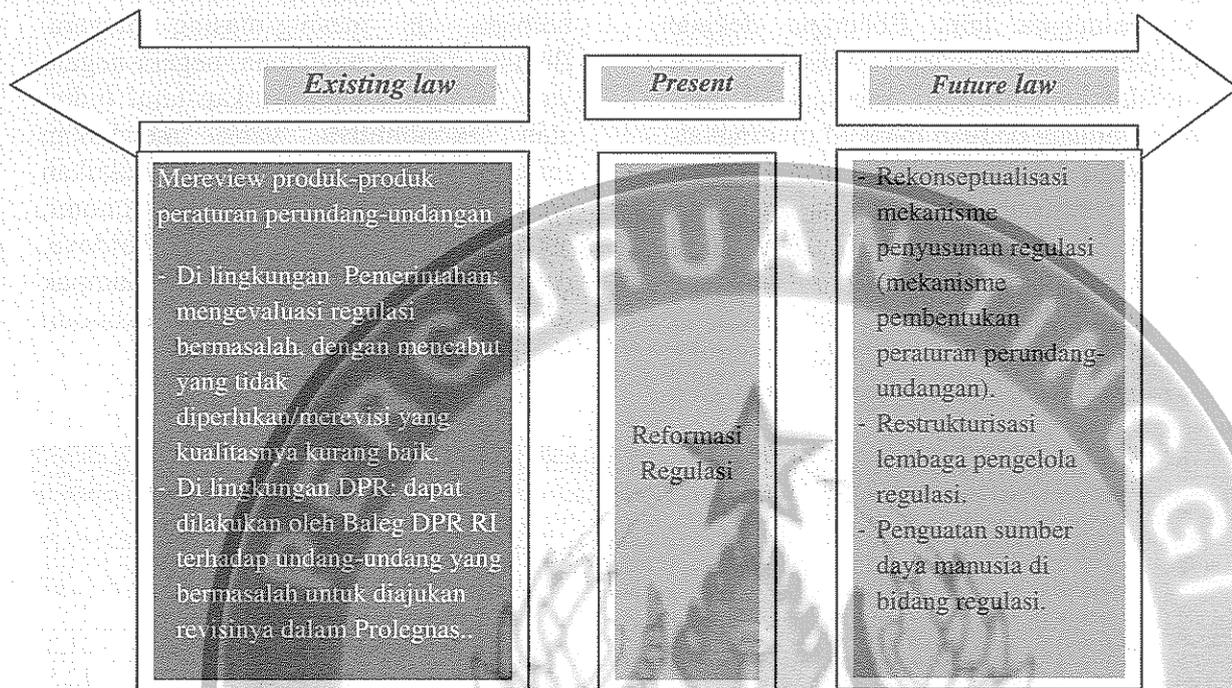
Negara	Waktu yang dibutuhkan	Regulasi yang direformasi	Jumlah Sebelum reformasi regulasi (simplifikasi)	Kebijakan yang dicabut (%)	Regulasi yang disimplifikasi
Korea Selatan	11 bln	<i>Regulations</i>	11.125	48,8	21,7
Mexico	5 thn	<i>Formalities</i>	2.038	54,1	51,2
Moldova	16 minggu	- <i>Regulation</i> - <i>Fee Based Permits</i>	- 1.130 - 400	- 44,5 - 68	- 12,5 - 20,3
Ukraina	12 minggu	<i>Regulations</i>	15.000	46,7	43,3

Belajar dari negara-negara tersebut, ternyata efektivitas reformasi regulasi secara nasional akan ditentukan oleh *political will* dari pimpinan nasional, oleh karenanya reformasi regulasi ini harus didorong untuk menjadi program bagi pimpinan nasional yang akan terpilih pada bulan Juli yang akan datang.

Reformasi regulasi sangat ideal mulai dilakukan tahun ini (2014), mengingat tahun ini adalah tahun yang sangat krusial, tahun berakhirnya rencana pembangunan jangka menengah tahap II (2010-2014) sekaligus tahun berakhirnya program legislasi nasional jangka menengah 2010-2014. Akhir tahun 2014 merupakan tahap awal memasuki perencanaan jangka menengah 2015-2019.

Reformasi regulasi harus dilakukan secara sinergi terhadap *existing regulation* (hukum positif) dan perencanaan regulasi yang diskemakan untuk di masa yang akan datang, serta didukung dengan perbaikan kelembagaan serta sumber daya manusia yang menangani regulasi itu sendiri. Terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku, perlu dilakukan simplifikasi untuk mengatasi problem disharmoni dan kuantitas regulasi. Terhadap perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan (*future law*), perlu ditetapkan mekanisme yang standard untuk mengatasi problem kualitas dan diharapkan juga dapat mereduksi problem kuantitas.

Skema reformasi secara garis besar bisa digambarkan sebagai berikut:²⁴



a. Simplifikasi regulasi yang ada (*existing law*)

Untuk menciptakan kondisi hukum yang efisien dan efektif, maka reformasi regulasi membawa misi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang sederhana dan tertib. Misi ini harus dilaksanakan secara sinergis dan simultan, baik terhadap hukum positif (peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku), maupun terhadap hukum tertulis yang akan dibentuk (perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan). Terhadap hukum positif, dilakukan dengan simplifikasi peraturan perundang-undangan atau disebut juga simplifikasi regulasi.

Simplifikasi peraturan perundang-undangan merupakan salah satu upaya memperbaiki kondisi hukum tertulis di Indonesia, yang secara empirik, dilihat dan dirasakan cenderung tumpang tindih atau disharmoni. Kondisi ini harus di-

perbaiki agar ekses negatifnya tidak semakin meluas dan berakibat timbulnya ketidakpastian hukum dalam penegakannya. Upaya ini dilakukan dengan cara *me-review* atau meneliti kembali peraturan perundang-undangan yang ada dan masih berlaku (hukum positif), dan kemudian menyederhanakannya dengan cara mencabut regulasi yang tidak diperlukan, merevisi dan memperbaiki regulasi yang diperlukan tetapi bermasalah, dan mempertahankan regulasi yang berkualitas baik dan diperlukan.

Metode simplifikasi dilakukan dengan mengukur relevansi suatu peraturan perundang-undangan dengan kriteria yang bersifat mendasar. Kriteria tersebut terkait dengan aspek legalitas, aspek kebutuhan dan aspek kemudahan prosedur (*friendly*). Aspek legalitas, ditujukan untuk meninjau apakah suatu peraturan perundang-undangan

dalam pengaturannya tidak ditemui adanya potensi multitafsir dalam perumusan normanya ataupun potensi konflik, duplikasi, inkonsistensi atau bahkan tidak operasional. Aspek kebutuhan, ditujukan untuk meninjau apakah suatu peraturan perundang-undangan mempunyai kejelasan tujuan dan didasarkan pada kebutuhan/keperluan yang mendasar bagi masyarakat maupun bagi penyelenggara negara. Sedangkan aspek kemudahan prosedur (*friendly*), ditujukan untuk meninjau apakah sebuah peraturan perundang-undangan mudah dipahami dan dipatuhi serta tidak memberikan beban yang berlebihan kepada pihak-pihak yang terkena dampak langsung. Dengan kata lain, tujuan regulasi dapat dicapai tanpa memberikan beban yang tidak perlu bagi kelompok yang terkena dampak pengaturan regulasi.

b. Rekonseptualisasi tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan

Rekonseptualisasi tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting dilakukan dalam mengatasi permasalahan kualitas regulasi. Pembentukan regulasi tidak lagi didasarkan pendekatan regulasi yang bersifat sektoral atau dipengaruhi kepentingan ego sektoral (dan ego kedaerahan) dan pemikiran bahwa setiap persoalan harus diselesaikan dengan membentuk undang-undang yang justru akan mengakibatkan tumpang tindih atau *over regulated* terhadap suatu bidang tertentu.

Upaya yang sedang terus dilakukan, adalah melakukan rekonseptualisasi penyusunan regulasi, yaitu dengan menyusun Peraturan Presiden Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di

mana konsep pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui mekanisme yang menguatkan landasan yang melatarbelakangi perlunya dibentuk suatu peraturan perundang-undangan. Di antaranya adalah, pada tahap perencanaan legislasi nasional jangka menengah harus dilandasi oleh suatu penelitian atau pengkajian yang merekomendasikan bahwa memang perlu dibentuk suatu regulasi. Dengan demikian, diharapkan daftar Rancangan Undang-Undang dalam Prolegnas merupakan hasil analisis dan *asesment* terhadap kebutuhan riil akan sebuah regulasi, bukan hanya daftar *wishlist* belaka.

Rekonseptualisasi tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dalam Prolegnas, agar lebih berkualitas, lebih informatif, serta mempunyai visi yang lebih jelas dalam mendukung perencanaan pembangunan nasional. Untuk menjawab hal tersebut, Pemerintah telah menyusun konsep baru mekanisme penyusunan Prolegnas. Konsep baru ini tertuang dalam draf Peraturan Presiden tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Beberapa perubahan konsep dalam Rancangan Perpres tersebut, diantaranya:

1. Ketentuan yang mengatur bahwa daftar prolegnas jangka menengah akan semakin diarahkan sesuai dengan kebutuhan yang integral dengan perencanaan pembangunan nasional (RPJMN), yang didasarkan oleh hasil penelitian dan/atau pengkajian, yang merekomendasikan perlunya dibentuk suatu regulasi.
2. Ketentuan yang mengatur bahwa rancangan awal Prolegnas Jangka Menengah disiapkan oleh 5

Menteri, yaitu: Menteri Hukum dan HAM; Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas; Menteri Sekretaris Negara; Menteri Keuangan; dan Menteri Dalam Negeri.

Konsep Prolegnas Jangka Menengah hasil koordinasi lima menteri ini akan disampaikan kepada Kementerian/LPKN yang sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Hal ini untuk meminimalisir eksese negatif dari ego sektoral dalam pengusulan RUU Prolegnas dari masing-masing Kementerian/LPKN.

Dengan mekanisme baru ini diharapkan dapat mengatasi problem kualitas dari Prolegnas. Namun, tentu upaya perbaikan ini harus pula dibarengi dengan pemahaman yang sama oleh DPR, karena sebenarnya fungsi legislasi yang utama ada pada lembaga ini.

c. Restrukturisasi kelembagaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak terlepas kebutuhan dan peran kelembagaan. Kelembagaan yang ada saat ini belum optimal dalam menunjang pembentukan peraturan perundang-undangan karena masih bersifat sektoral. Untuk itu perlu adanya lembaga tertentu yang mempunyai tugas melakukan perencanaan dan pembentukan hukum secara sentralisasi agar menjadi satu kesisteman yang utuh dan komprehensif.

Walaupun kita sadari bahwa restrukturisasi kelembagaan pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah hal mudah karena terkait dengan kewenangan kelembagaan dan beban keuangan negara.

d. Penguatan/pemberdayaan SDM yang berintegritas

Kualitas suatu peraturan perundang-undangan akan sangat ditentukan oleh kualitas SDM pembentuknya. Oleh karena itu, dalam melakukan pembenahan peraturan perundang-undangan maka mutlak pula untuk memperhatikan kualitas SDM. Di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, aktor utama pembentuk undang-undang ada di DPR yang memiliki fungsi legislatif sebagai poros utama pembentukan undang-undang. Namun, peran ini bukanlah fungsi satu-satunya anggota legislator karena selain peran itu banyak pula pekerjaan di luar pembentukan Rancangan Undang-Undang yang harus diemban oleh anggota Dewan. Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti dan tenaga ahli serta harus ada partisipasi masyarakat dalam setiap pembentukannya.

Perancang peraturan perundang-undangan merupakan ujung tombak atau arsitek pengembangan hukum nasional, khususnya dalam menyusun atau merancang Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Kompetensi seorang perancang peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari kemampuannya dalam merancang atau merumuskan suatu permasalahan sosial kemasyarakatan ke dalam suatu norma hukum atau peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas sehingga dapat dipahami dan mudah pelaksanaan atau penerapan-

nya dalam masyarakat. Di samping itu, kebutuhan akan jumlah tenaga perancang tentu akan menjadi perhatian, mengingat banyaknya regulasi yang akan dibentuk baik di pusat maupun daerah.

Kompetensi dan kuantitas tenaga peneliti turut menentukan dalam pencapaian hasil penelitian dan pengkajian hukum yang diperlukan terutama dalam proses pembuatan Naskah Akademik suatu Undang-Undang. Dalam proses penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang, hasil penelitian dan Naskah Akademik merupakan potret atau peta tentang berbagai hal atau permasalahan yang ingin dipecahkan melalui undang-undang yang akan dibentuk dan disahkan. Dalam pertimbangan Rancangan Undang-Undang selalu dicantumkan segi filosofis, sosiologis, dan yuridis, menekankan betapa segi tersebut penting karena terkait dengan konstalasi fakta yang ada dan bagaimana fakta tersebut dapat dipecahkan, semua permasalahan tersebut harus dapat dikolaborasi tanpa mementingkan golongan atau kepentingan individu dan dapat dipertanggungjawabkan.

Aspek penting lainnya dalam proses perumusan kebijakan adalah partisipasi masyarakat, tuntutan akan hak masyarakat untuk berpartisipasi lebih luas semakin kuat. Hal ini dilakukan karena semakin tingginya kesadaran masyarakat akan kebutuh-

an dan kepentingan terhadap permasalahan menyangkut kehidupan bermasyarakat maupun bernegara.

D. Penutup

Oleh karena itu, membangun kualitas produk legislasi nasional dan daerah menjadi sangat penting untuk mewujudkan tujuan negara sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi, sehingga bagaimana cara menghasilkan kualitas legislasi menjadi tanggung jawab yang besar.

Meningkatkan kualitas legislasi tentunya harus didukung oleh kualitas dimensi politik yang demokratis dan kualitas hukum yang progresif. Keterkaitan kedua dimensi tersebut adalah bagian dari upaya untuk mendekatkan legislasi dengan masyarakat. Walaupun tentunya tidak mudah, karena masyarakat itu merupakan sebuah identitas yang hidup dan bergerak tetapi usaha untuk melakukan pembaharuan regulasi menjadi sangat penting bagi perbaikan sebuah negara.

Peningkatan kualitas perencanaan (Prolegnas), hasil penelitian/pengkajian, Naskah Akademik, Pembahasan regulasi, dan pengembangan/peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya pembentuk regulasi menjadi bagian krusial yang harus segera dilakukan serta mendorong peningkatan partisipasi publik yang objektif dan realistis sehingga regulasi tidaklah menjadi beban bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A.Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV", Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Jakarta: Tahun 2012.
- Brian Z. Tamanaha (2006) *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, Oxford New York.
- H.A.S. Natabaya. "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)", Jurnal Legislasi Indonesia (Volume 4 No. 2, Juni 2007).
- Moh. Mahfud M.D, Politik Hukum Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Laica Marzuki, "Membangun Undang-Undang Yang Ideal", Jurnal Legislasi Indonesia Volume 4 No.2, Juni 2007.
- Satjipto Rahardjo, Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah, Penyunting Khudzaifah Dimiyati, Muhammadiyah University Press, Surakarta (2002).
- Satjipto Rahardjo, Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia, Jakarta: Penerbit Buku Kompas(2003).

Makalah

- Aan Eko Widiarto, Makalah "Mengukur Kualitas Legislasi Dalam Perspektif Legisprudence", Konferensi Negara Hukum, Hotel Bidakara Tahun 2012, Indonesian Corruption Watch, Panduan *Public Review* (Eksaminasi Publik Peraturan Perundangan), Agustus 2012.
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Paper Penelitian "Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap Undang-Undang Sektor Yang Berpotensi Bermasalah", Workshop Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012.
- Paper Penelitian "Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap Undang-Undang Sektor Yang Berpotensi Bermasalah" , Workshop Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012.
- Makalah Asep Warlan Yusuf, disampaikan pada Bintek Penyusunan NA di Jakarta, 16-18 Juli 2012.
- Makalah Diani Sadiawati, disampaikan pada Konsultasi Publik Reformasi Regulasi di Jakarta, 21 Mei 2013.
- <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUURingkasanEksekutifLaporanTahunanMahkamahAgungRepublikIndonesiaTahun011>, <https://www.mahkamahagung.go.id/images/LTMARI-2011.pdf>.
- Putusan MK No. 92/PUU-X/2012.

- ¹ Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI.
- ² Regulasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengaturan. Secara umum fungsi regulasi adalah mengatur suatu substansi tertentu untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karenanya, regulasi merupakan instrumen kebijakan (*beleids instrument*) atau dapat dikatakan juga bahwa regulasi adalah bentuk penormaan dari kebijakan. Dalam praktik regulasi menjelma dalam bentuk Undang-Undang, sehingga sering juga disebut dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga peraturan pelaksanaan di bawahnya, serta Perda.
- ³ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>.
- ⁴ Ringkasan Eksekutif Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2011, <https://www.mahkamahagung.go.id/images/LTMARI-2011.pdf>.
- ⁵ <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/berita-hukum-dan-perundang-undangan/1055-dpd-84-uu-bermasalah.html>.
- ⁶ Paper Penelitian “Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap Undang-Undang Sektor Yang Berpotensi Bermasalah”, Workshop Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, BAPPENAS, Jakarta 5 Desember 2012, hlm. 16.
- ⁷ Pembukaan UUD RI 1945 Alinea ke empat: Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- ⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (Jakarta: Tahun 2012), hlm. 56.
- ⁹ *Ibid*, hlm. 67.
- ¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV”, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990, hlm. 318-319.
- ¹¹ *Ibid*, hlm. 320.
- ¹² Satjipto Rahardjo (2003), *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 135.
- ¹³ Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dinyatakan bahwa Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”; Pasal 22 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”.
- ¹⁴ Laica Marzuki, “Membangun Undang-Undang Yang Ideal”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 4 No. 2, Juni 2007.
- ¹⁵ HAS Natabaya, “Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)”, *Jurnal Legislasi Indonesia* (Volume 4 No. 2, Juni 2007), hlm. 9.
- ¹⁶ Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 4-6.
- ¹⁷ Aan Eko Widiarto, Makalah “Mengukur Kualitas Legislasi Dalam Perspektif *Legisprudence*”, *Konferensi Negara Hukum, Hotel Bidakara Tahun 2012, Indonesian Corruption Watch, Panduan Public Review (Eksaminasi Publik Peraturan Perundangan)*, Agustus 2012, hlm. 7.
- ¹⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Jakarta, 1998, hlm. 2.
- ¹⁹ *Be needed to serve clearly identified policy goals (and effective in achieving those goals); have a sound legal basis; produce benefit that justify cost, considering the distribution of effects across society; minimize cost and market distortions; promote innovation through market incentives and goal-based approaches; be simple, clear and practical for users; be consistent with other regulations and policies; be compatible as far as possible with competition, trade and investments facilitating principles at domestic and international level.*
- ²⁰ *A clear legislative framework within which regulators can operate; regulator’s office need to be structures and resourced in the best way suited to the achievement of their objectives; a transparent process where all parties with an interest have an opportunity to participate effectively; parliament must have an effective*

means of holding regulators to account; the procedure for challenge (i.e. appeal) should reflect the increased transparency of the regulator' procedure; regulation must be practicable and consistent; regulatory procedures should be timely and not over-burdensome.

- ²¹ *Adopt at political level broad programs of Regulatory Reform that establish clear objectives and framework for implementation; asses impacts and review regulations systematically to ensure that they meet their intended objectives efficiently and effectively in a changing and complex economic and social environment; ensure that regulation, regulatory institution charged with implementation, and regulatory process are transparent and non-discriminatory; review and strengihen where necessary the scope, effectiveness and enforcement of competition policy; design economic regulations in all sectors to stimulate competition and efficiency, and eliminate them except clear evidence demonstrates that they are the best way to serve broad public interest; eliminate unnecessary barriers to trade and investment through continued liberalization and enhance the consideration and better integration of market openness through the regulatory process, thusstrengthening economic efficiency and competitiveness; identify important linkages with other policy objectives and develop policies to achieve those objectives in ways that support system.*
- ²² Asep Warlan Yusuf, makalah disampaikan pada Bintek Penyusunan NA di Jakarta, 16-18 Juli 2012.
- ²³ www.oecd/regreform/reform, www.oecd.org/regreform/countries/maldives, www.oecd/countries/ukraine, www.oecd/countries/democraticpeoplesrepublicofkorea, www.oecd.org/regreform/countries/mexico, diakses 19 Februari 2014.
- ²⁴ Disadur dari makalah Diani Sadiawati, disampaikan pada Konsultasi Publik Reformasi Regulasi di Jakarta, 21 Mei 2013.

