

Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Hendra Wahanu Prabandani

Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas Republik Indonesia

hendra.prabandani@bappenas.go.id

Abstract

There are two competing regulatory planning mechanism that currently exist in Indonesia named preparation program on PP and Perpres and Regulatory Framework. The existing regulatory systems are operated by two diference institutions, Ministry of Law and Humand Right and National Development Planning Board. The problems are becoming complicated since there is another possibility to initiate regulatory process outside regulatory planning mechanism called initiative permit from the President through Ministry of State Secretariat or Secretariat Cabinet. The problem of current regulatory planning is highly time consuming and may lead to inefficiency. Using statutes analysis, coordination theory and comparative study with several countries, this study found that in order to deal with the problems, there should be one single authority for regulatory planning in Indonesia, agreed a national tool of analysis to assess draft of regulations proposed by ministries, and promote a public awarness regarding regulatory agenda in Indonesia.

Keywords: regulatory planning; preparation program on PP and Perpres; regulatory framework

Abstrak

Saat ini terdapat dualisme mekanisme perencanaan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) yang berlaku di Indonesia yaitu melalui Program Penyusunan PP dan Perpres serta Kerangka Regulasi. Keduanya berjalan dengan dikoordinasi oleh dua institusi yang berbeda yaitu Kementerian Hukum dan HAM dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Selain hal tersebut, masih ada mekanisme di luar program perencanaan penyusunan peraturan, yaitu melalui izin prakarsa kepada Presiden RI yang juga dikoordinasikan oleh instansi pemerintah yang berbeda yaitu Kementerian Sekretariat Negara atau Sekretariat Kabinet. Keberadaan berbagai mekanisme yang harus ditempuh untuk memulai pembentukan PP dan Perpres ini menimbulkan dampak timbulnya inefisiensi serta manambah panjang manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan menggunakan pendekatan analisa peraturan perundang-undangan, teori koordinasi dan perbandingan dengan beberapa negara lain, tulisan ini mengemukakan beberapa solusi yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan tersebut antara lain membentuk satu otoritas tunggal perencanaan peraturan perundang-undangan, menyepakati mekanisme penilaian terhadap usulan peraturan perundang-undangan dan mendorong partisipasi publik dalam perencanaan perundang-undangan.

Kata kunci: perencanaan regulasi; program perencanaan PP dan Perpres; kerangka regulasi

A. Pendahuluan

Perencanaan merupakan bagian dasar dalam manajemen pembangunan. Menurut Profesor Widjojo Nitisastro, perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal, pertama adalah penentuan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat bersangkutan, dan yang kedua adalah pemilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan tujuan tersebut.¹ Oleh karena itu, untuk dapat menjalankan suatu pembangunan nasional yang baik diperlukan suatu perencanaan yang ma-

1 Mustopadidjaja AR, *Bappenas dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025* (Jakarta: LP3ES, 2012), hlm.3

tang sehingga tujuan-tujuan yang ingin dicapai dan usaha-usaha yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut dapat dilaksanakan.

Pembangunan nasional pada hakekatnya merupakan upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Pembangunan nasional tersebut mencakup berbagai aspek, unsur dan sektor dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu aspek yang menjadi perhatian dalam pembangunan nasional adalah pembangunan sektor hukum atau lazim disebut sebagai pembangunan hukum nasional.

Sejak Pelita kedua pembangunan hukum telah dijadikan bagian dari pembangunan nasional dengan sasaran agar hanya ada satu hukum nasional. Oleh karena itu, pembinaan dan pembangunan hukum merupakan rangkaian kegiatan dan usaha yang terdiri dari langkah strategis yang dituangkan dalam semua program, kegiatan dan proyek pembangunan hukum, hingga seluruh kegiatannya dilaksanakan menurut pola dan mekanisme yang terarah, sinkron, terpadu dan realistis serta dapat mengantisipasi perkembangan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat di masa datang.² Hal ini sejalan dengan pendekatan yang menyatakan bahwa hukum memiliki peran yang signifikan dalam pencapaian keadilan sosial (*social equity*). Hukum membantu terwujudnya keadilan distributif (*distributional equity*) dalam lingkup pembangunan dengan cara mendekatkan pelayanan, mengintervensi ekonomi, dan mengatur distribusi pembangunan.³

Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku

2 Abdul Wahid Masru, *Kajian BPHN: Kedudukan Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011), hlm. 1.

3 Rachele Alterman, "Planning Laws, Development Controls and Social Equity", *World Bank Legal Review*, 5, (2013), hlm. 330-331. Dalam tulisannya, Alterman mengutip pendapat Susan Fianstain yang menyatakan bahwa *distributional equity as aiming "at bettering the situation of those who without state intervention would suffer from relative deprivation."*

di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan sehari-hari. Salah satu elemen dalam sistem hukum nasional adalah sistem peraturan perundang-undangan yang juga merupakan aspek yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem hukum pada prinsipnya harus berdasarkan dari peraturan perundang-undangan dan tidak didasarkan pada putusan-putusan sesaat untuk hal-hal tertentu (*ad hoc*).⁴ Oleh karenanya, pembentukan undang-undang juga merupakan bagian dari pembangunan hukum yang mencakup pembangunan sistem hukum nasional dengan tujuan negara yang dilakukan mulai dari perencanaan atau program secara rasional.

Sebagaimana telah diketahui bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu program yang disebut dengan program legislasi nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Sedangkan perencanaan penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden.

Proses perencanaan prolegnas dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Meskipun masih banyak kritik terhadap penyusunan Prolegnas, namun paling tidak mekanismenya telah diatur secara jelas dalam berbagai peraturan perundang-undangan antara lain UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.

Sedangkan penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan

4 Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Pers, 2014), hlm. 186. Bayu Dwi Anggono mengutip tulisan Achmad Ali dalam bukunya *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial prudence)*, 2009.

presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden (Progsun PP dan Perpres).

Perencanaan peraturan pembentukan perundang-undangan merupakan bagian dari bangunan hukum positif Indonesia yang memiliki peran penting dalam bangunan hukum nasional. Menurut Bagir Manan, hukum positif selain mengandung unsur pada saat ini sedang berlaku juga terdapat unsur lain yaitu (a) mengikat secara umum dan khusus; (b) ditegakkan melalui pemerintah atau pengadilan; dan (c) berlaku dan ditegakkan di Indonesia.⁵

Tulisan ini bermaksud menguraikan berbagai permasalahan yang selama ini timbul dalam penyusunan Progsun PP dan Perpres maupun perencanaan pembentukan PP dan Perpres secara umum. Sampai saat ini, masih terdapat dualisme perencanaan PP dan Perpres yang berlaku yaitu melalui mekanisme Progsun PP dan Perpres serta Kerangka Regulasi. Keduanya berjalan sendiri-sendiri dan dikoordinasi oleh dua institusi yang berbeda yaitu Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Permasalahan dualisme perencanaan pembentukan PP dan Perpres juga semakin bertambah dengan dibukanya mekanisme lain pembentukan PP dan Perpres di luar program perencanaan melalui izin prakarsa kepada Presiden RI. Proses persetujuan izin prakarsa juga dikoordinasi oleh instansi pemerintah yang berbeda yaitu Kementerian Sekretariat Negara atau Sekretariat Kabinet.

Keberadaan berbagai mekanisme yang harus ditempuh untuk memulai pembentukan PP dan Perpres ini tentunya menimbulkan dampak yang kurang baik bagi manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Timbulnya inefisiensi dan pan-

5 Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Pers, 2004), hlm. 1-30.

jangnya prosedur yang harus dilalui menjadikan proses pembentukan PP dan Perpres di Indonesia menjadi tidak efektif dan menimbulkan biaya yang mahal. Apabila hal ini terjadi pada PP dan Perpres dalam bidang ekonomi dan sosial, maka dapat berdampak pada terhambatnya pencapaian sasaran pembangunan yang sudah ditetapkan. PP dan Perpres yang seharusnya menjadi bungkus atas kebijakan percepatan pembangunan malah menjadi salah satu hambatan yang membebani pembangunan.

Pembahasan akan dibatasi pada perencanaan PP dan Perpres sebagai produk regulasi yang berada di bawah kewenangan pemerintah dalam hal ini Presiden RI. Tidak disinggungunya proses perencanaan pembentukan undang-undang dikarenakan mekanisme Prolegnas sudah diatur secara rinci dalam peraturan DPR dan tidak masuk dalam ranah kewenangan pemerintah untuk mengaturnya. Selain itu, apabila ditinjau dari aspek kuantitas peraturan yang dikeluarkan setiap tahunnya, PP dan Perpres jumlahnya jauh lebih banyak dibanding dengan undang-undang yang ditetapkan bersama oleh DPR dan Presiden. Oleh karena itu, pembenahan mekanisme perencanaan PP dan Perpres diharapkan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar dalam proses peningkatan kualitas sistem hukum di Indonesia.

Teknik analisa yang digunakan untuk menjawab masalah adalah analisa peraturan perundang-undangan dan teori koordinasi.⁶ Selain itu, pendekatan perbandingan hukum dengan beberapa negara lain seperti Amerika Serikat, Korea Selatan dan Kanada juga digunakan untuk mempertajam hasil analisa. Perbandingan dengan beberapa negara yang dipilih dilakukan untuk memperoleh pembelajaran terbaik (*lesson learned*) dari negara yang telah maju sistem peraturan perundang-undangannya. Negara-negara tersebut berdasarkan berbagai laporan studi juga telah mampu memanfaatkan instrumen peraturan perundang-undangan untuk mendukung pembangunan ekonominya.⁷

6 Teori koordinasi antaranya dikemukakan oleh Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2005).

7 OECD, *the OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis* (Paris: OECD, 1997).

B. Program Penyusunan PP dan Perpres

Perencanaan penyusunan PP dan Perpres secara singkat telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2012 dan Perpres No. 87 Tahun 2014. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang merupakan bagian dari organisasi Kementerian Hukum dan HAM adalah instansi yang bertanggung jawab dalam Progsun PP dan Perpres.

Secara umum, Progsun PP dan Perpres dilakukan melalui serangkaian pertemuan antara BPHN dengan kementerian/lembaga yang akan menjadi pemrakarsa PP dan Perpres pada setiap tahunnya. Dalam pertemuan tersebut, BPHN akan melakukan verifikasi usulan-usulan PP dan Perpres dengan menggunakan beberapa batu uji antara lain: (a) apakah PP dan Perpres yang diusulkan merupakan amanat peraturan yang lebih tinggi/peraturan lain yang terlebih dahulu ada; (b) apakah PP dan Perpres yang diusulkan telah masuk dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP); atau (c) apakah PP dan Perpres yang diusulkan memiliki urgensi untuk ditetapkan.⁸ Usulan-usulan dari kementerian/lembaga yang telah lolos uji verifikasi tersebut kemudian akan ditetapkan melalui Keputusan Presiden pada setiap tahunnya.

Kerangka Regulasi

Meskipun telah tegas dinyatakan dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan Perpres No. 87 Tahun 2014 bahwa Menteri Hukum dan HAM adalah Menteri yang diberikan kewenangan untuk mengkoordinasi program penyusunan PP dan Perpres, namun sejak masuknya pendekatan perencanaan pembangunan dalam UU No. 12 Tahun 2011, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri Perencanaan) mulai memiliki peran dalam proses perencanaan PP dan Perpres.

Peran Menteri Perencanaan mulai menguat sejak UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa penyusunan Prolegnas salah satunya di-

8 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lihat juga *websiteresmi* BPHN, Alur Perencanaan PP dan Perpres di <http://bphn.go.id/homeprolegnas/home>, diakses tanggal 3/1/ 2018.

dasarkan pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Selanjutnya dalam Perpres No. 87 Tahun 2014, diatur bahwa penyusunan Prolegnas jangka menengah dilakukan secara paralel dengan penyusunan rancangan awal RPJMN. Prolegnas jangka menengah tersebut nantinya akan diformulasikan menjadi prioritas kerangka regulasi yang merupakan bagian dari dokumen RPJMN. Dalam rangka memberikan pedoman yang lebih rinci mengenai tata cara pengintegrasian Prolegnas jangka menengah dengan kerangka regulasi dalam dokumen RPJMN, Kementerian Perencanaan telah mengeluarkan produk hukum berupa Petunjuk Pelaksanaan No. 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2014-2019.

Kerangka regulasi sebenarnya merupakan salah satu pendekatan dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan nasional. Kedudukan kerangka regulasi dalam dokumen perencanaan pembangunan telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN dan PP No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional (PP No. 17 Tahun 2017). Secara konsepsi, kerangka regulasi merupakan sinergi proses perencanaan pembentukan regulasi dalam rangka memfasilitasi, mendorong, dan mengatur perilaku masyarakat dan penyelenggara negara dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.⁹

Mekanisme Izin Prakarsa

Selain melalui Progsun PP dan Perpres serta Kerangka Regulasi, pemerintah masih memiliki mekanisme lain dalam proses penyiapan pembentukan PP dan Pepres yaitu melalui izin prakarsa kepada Presiden RI. Berbeda dengan Progsun PP dan Perpres serta Kerangka Regulasi, mekanisme izin prakarsa bukanlah mekanisme perencanaan pembentukan peraturan perundangan-undangan namun

9 Pasal 4 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

merupakan izin prinsip yang diberikan oleh Presiden RI kepada kementerian/lembaga yang ingin mengusulkan PP dan Perpres di luar mekanisme Progsun PP dan Perpres.

Dasar hukum penggunaan izin prakarsa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain adalah Pasal 30 dan Pasal 32 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 yang secara umum mengatur bahwa, kementerian/lembaga dapat menyusun PP dan Perpres di luar program penyusunan PP dan Perpres dengan terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden RI. Dalam hal Presiden RI menyetujui permohonan izin prakarsa maka pemrakarsa dapat meneruskan proses penyusunan PP dan Perpres tersebut.

Tidak ada dasar hukum yang secara khusus mengatur mengenai tata cara penyampaian izin prakarsa dalam proses penyusunan PP dan Perpres. Namun demikian, berdasarkan tugas dan fungsi Kementerian Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet, kementerian/lembaga dapat menyampaikan permohonan izin prakarsa melalui dua instansi tersebut. Hal tersebut diatur dalam Perpres No. 24 Tahun 2015 tentang Kementerian Sekretariat Negara dan Perpres No. 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet. Tata cara penyampaian izin prakarsa kepada Presiden secara umum diatur sebagai berikut: (1) Menteri Sekretaris Negara meminta persetujuan ke Sekretaris Kabinet atas permohonan izin prakarsa penyusunan RPUU dan atas substansi RPUU; dan (2) Sekretaris Kabinet memberikan persetujuan kepada Menteri Sekretaris Negara atas permohonan izin prakarsa penyusunan RPUU dan atas substansi RPUU.

C. Dualisme Perencanaan Pembentukan PP dan Perpres dan Menguatnya Mekanisme Izin Prakarsa

Sejak menjadi bagian dalam dokumen perencanaan pembangunan, kerangka regulasi akhirnya tidak hanya berhenti pada tahap prolegnas jangka menengah dan RPJMN, namun juga masuk dalam dokumen perencanaan tahunan (RKP). Bahkan kedudukannya semakin kuat dengan ditetapkannya PP No. 17 Tahun 2017 yang menegaskan

kembali kedudukan Kerangka Regulasi sebagai salah satu pendekatan dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran pembangunan. Dengan adanya PP No. 17 Tahun 2017, konsepsi kerangka regulasi yang semula masih belum terlalu jelas, saat ini menjadi semakin konkrit dan memiliki dasar hukum yang kuat.

Sejak tahun 2017, Bappenas sebagai koordinator perencanaan nasional, mulai mengembangkan sistem aplikasi elektronik untuk Kerangka Regulasi. Kedudukan Kerangka Regulasi menjadi sangat penting dikarenakan berjalan beriringan dengan aplikasi sistem perencanaan dan penganggaran nasional (Krisna). Seluruh kementerian/lembaga yang akan mengusulkan program dan kegiatan untuk dibiayai dengan APBN wajib menggunakan sistem Krisna yang dikoordinasikan bersama oleh Bappenas, Kementerian Keuangan dan Kementerian PAN dan RB. Artinya, setiap kementerian/lembaga yang menggunakan sistem Krisna secara otomatis juga akan melewati sistem Kerangka Regulasi pada saat pengusulan program dan kegiatannya.

Sistem Kerangka Regulasi bekerja dengan cara mengidentifikasi program dan kegiatan kementerian/lembaga yang membutuhkan dukungan regulasi maupun program dan kegiatan yang berupa penyusunan regulasi. Program dan kegiatan tersebut biasanya diikuti dengan kebutuhan anggaran yang berasal dari APBN. Program dan kegiatan tersebut kemudian diidentifikasi relevansinya dengan prioritas nasional sebagai bagian dari arah kebijakan pembangunan yang harus dicapai dalam tahun tersebut. Bappenas dapat mengarahkan usulan regulasi dari kementerian/lembaga supaya tetap dalam koridor dukungan kepada Prioritas Nasional. Sistem Kerangka Regulasi tidak hanya menggunakan pendekatan perencanaan dan penganggaran dalam menilai usulan regulasi yang disampaikan oleh kementerian/lembaga, namun juga menggunakan pendekatan lain seperti pelaksanaan peraturan yang lebih tinggi dan kebutuhan masyarakat dalam konteks kemanfaatan regulasi tersebut untuk masyarakat apabila nantinya telah ditetapkan.¹⁰

10 Sekretariat Nasional Reformasi Regulasi, *Kerangka Regulasi Nasional (KAR-INA): Manual Pengguna v.1.0*, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2017),

Secara sekilas adanya dua sistem perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini dapat saling melengkapi dan berjalan beriringan. Progsun PP dan Perpres menggunakan RPJMN/RKP yang merupakan bagian dari dokumen perencanaan nasional, sedangkan Sistem Kerangka Regulasi menggunakan juga pendekatan hukum dan kemanfaatan sesuai dengan UU Nomor 12/2011. Namun demikian, oleh karena dua sistem ini dikelola oleh dua instansi yang berbeda akhirnya menyebabkan timbulnya ketidakserasian proses maupun ketidakpastian mekanisme pelaksanaan.

Tabel 1. Perbandingan Jumlah Usulan yang Masuk Melalui Progsun PP dan Perpres dan Kerangka Regulasi/KARINA Bulan Januari Tahun 2018

	Progsun PP dan Perpres	Kerangka Regulasi/KARINA
PP	31	54
Perpres	29	45
Jumlah	60	99

Data diolah dari Unit Staf Ahli Bidang Hubungan Kelembagaan Kementerian PPN/Bappenas¹¹

Ketidakserasian proses perencanaan yang saat ini ada berdampak pada inkonsistensi data, dan inefisiensi dalam tahap pengusulan PP dan Perpres oleh kementerian/lembaga. Kementerian/lembaga harus melakukan proses pengusulan PP dan Perpres sebanyak dua kali, mengikuti dua kali proses klarifikasi dan verifikasi dari dua

hlm. 8-9.

- 11 Tabel tersebut dibuat untuk memberikan ilustrasi bahwa kedua proses perencanaan penyusunan PP dan Perpres yang dilakukan sendiri-sendiri dapat menimbulkan ketidaksinkronan data usulan pada setiap tahunnya. Data tersebut belum merupakan data final dan merupakan data per bulan Januari 2018. Sebelumnya, pada tanggal 7 Desember 2017, Staf Ahli Bidang Hubungan Kelembagaan sebagai koordinator Sekretariat Strategi Nasional Reformasi Regulasi merilis data sebagai berikut: (a) Jumlah usulan PP dan Perpres yang disampaikan melalui Sistem KARINA adalah 60; (b) Jumlah usulan PP dan Perpres yang disampaikan melalui Progsun PP dan Perpres adalah 135; dan (c) jumlah regulasi yang sinkron masuk dalam kedua mekanisme tersebut hanya 15. Sampai dengan tulisan ini diselesaikan, BAPPENAS dan BPHN masih berusaha untuk melakukan sinkronisasi usulan yang masuk melalui dua mekanisme perencanaan. Belum ada hasil akhir yang dapat dilaporkan secara resmi dari hasil sinkronisasi proses tersebut.

instansi yang berbeda yaitu BPHN dan Bappenas. Keduanya dilakukan di dua even yang berbeda dan dengan mekanisme yang berbeda pula.

Hal ini tentunya tidak sesuai dengan pendekatan teori koordinasi yang sangat mendasari keberhasilan pelaksanaan program pemerintahan. Koordinasi dapat didefinisikan sebagai proses penyepakatan bersama secara mengikat berbagai kegiatan atau unsur yang berbeda-beda sedemikian rupa sehingga di sisi yang satu semua kegiatan atau unsur itu terarah pada pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan dan di sisi lain keberhasilan yang satu tidak merusak keberhasilan yang lain.¹² Koordinasi memerlukan kondisi yang sederajat dan saling pengertian sehingga akan tercapai tujuan yang diharapkan.¹³ Dengan situasi seperti yang terjadi pada proses perencanaan pembentukan PP dan Perpres yang saat ini ada, maka koordinasi yang ideal tidak terlaksana.

Kedua sistem perencanaan yang ada saat ini juga sebenarnya tidak lepas dari kelemahan-kelemahan yang mendasar. *Pertama*, Progsun PP dan Perpres memiliki legitimasi yang sangat kuat dikarenakan diamanatkan oleh UU No.12 Tahun 2011 dan Perpres No. 87 Tahun 2014, ditambah lagi daftar PP dan Perpres yang dihasilkan pada setiap tahunnya akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Namun demikian, sistem yang dibangun oleh BPHN belum memiliki mekanisme yang jelas untuk mengukur keterkaitan usulan regulasi dengan dokumen RKP yang merupakan dokumen utama pembangunan nasional yang bersifat tahunan. RKP telah mulai disusun sejak bulan November dua tahun sebelum tahun pelaksanaan (T-2), sedangkan Progsun PP dan Perpres disusun mulai akhir tahun sebelum tahun pelaksanaan (T-1), dan kemudian ditetapkan pada tahun pelaksanaan (tahun T). Sebagai contoh, RKP untuk tahun 2019 sudah mulai disusun sejak bulan November tahun 2017, dan akan ditetapkan pada tahun 2018, sedangkan Progsun PP dan Perpres untuk tahun 2019 baru akan disusun pada akhir tahun 2018 dan ditetapkan pada awal tahun 2019. Hal ini menyebabkan tidak bertemunya kebutuhan regu-

12 Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi*, hlm. 291.

13 Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi*, hlm. 290.

lasi dengan prioritas pembangunan nasional.

Kedua, sistem Kerangka Regulasi bisa jadi merupakan mekanisme yang ideal untuk mempertemukan prioritas pembangunan dengan kebutuhan regulasi. Penyusunan Kerangka Regulasi yang disesuaikan dengan *timeline* penyusunan RKP serta dilakukan melalui aplikasi elektronik memungkinkan prosesnya dilakukan dengan efisien dengan reliabilitas yang tinggi. Namun demikian, dalam lingkup hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, Kerangka Regulasi tidak dikenal oleh UU No. 12 Tahun 2012 dan Perpres No. 87 Tahun 2014 sehingga dapat dikatakan legitimasinya tidak sekuat Progsun PP dan Perpres.

Permasalahan tersebut semakin bertambah dengan adanya jalur izin prakarsa sebagai mekanisme non perencanaan yang dapat ditempuh oleh kementerian/lembaga pada saat mengusulkan PP dan Perpres. Keterlibatan instansi pemerintah lain dalam hal ini Kementerian Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet sebagai instansi penanggungjawab izin prakarsa memperlihatkan begitu banyaknya instansi pemerintah yang terlibat dalam proses pengusulan RPP dan RPerpres. Tidak adanya tata cara yang baku (*governance*) dalam persetujuan izin prakarsa juga menyebabkan lepasnya keterkaitan regulasi dengan kebutuhan pembangunan sebagaimana dibangun dalam sistem Kerangka Regulasi. Proses klarifikasi dalam pemberian izin prakarsa juga seringkali tidak dilakukan secara komprehensif dengan melibatkan kementerian/lembaga terkait seperti halnya pada proses Progsun PP dan Perpres yang dilakukan oleh BPHN. Beberapa kasus pernah terjadi pada saat izin prakarsa diberikan kepada dua instansi pemerintahan yang berbeda untuk menyusun satu PP dan Perpres yang materi muatannya hampir sama atau bersinggungan kewenangannya. Sehingga pada saatnya sudah mulai dilakukan pembahasan dalam forum panitia antar kementerian, sering terjadi *deadlock* karena ada satu atau lebih kementerian/lembaga yang merasa kewenangannya terganggu dengan adanya rancangan PP atau rancangan Perpres tersebut.¹⁴

14 Misalnya: (1) Izin Prakarsa dalam rangka perubahan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Inventarisasi Gas Rumah Kaca

Tabel 2. Perbedaan Progsun PP dan Perpres, Kerangka Regulasi dan Izin Prakarsa

	Progsun PP dan Perpres	Kerangka Regulasi	Izin Prakarsa
Dasar Hukum	UU No. 12 Tahun 2011 Perpres No. 87 Tahun 2014	UU No. 25 Tahun 2004 PP No. 17 Tahun 2017	UU No. 12 Tahun 2011 Perpres No. 87 Tahun 2014
Konsep	Merupakan satu-satunya instrument perencanaan pembentukan Perpres	Merupakan bagian dari dokumen rencana pembangunan nasional yang dapat ditemukan dalam dokumen RPJMN, RKP dan Renja K/L	Bukan instrumen perencanaan, namun merupakan izin khusus dari Presiden untuk membentuk Perpres yang belum ditetapkan dalam Progsun PP dan Perpres
Instansi Penanggungjawab Mekanisme penilaian usulan PP dan Perpres	BPHN, Kementerian Hukum dan HAM	Kementerian PPN / Bappenas	Kementerian Sekretariat Negara Sekretariat Kabinet
Waktu	Menekankan pada aspek analisa hukum seperti adanya amanat dari peraturan yang lebih tinggi dan adanya urgensi. Mempertimbangkan aspek kesesuaian dengan rencana pembangunan.	Menekankan pada dukungan terhadap prioritas pembangunan, aspek efisiensi penganggaran dan kesesuaian dengan arah pembangunan nasional. Memperhatikan juga aspek hukum seperti amanat peraturan lain dan urgensi.	Belum dapat diketahui mekanisme penilaian terhadap usulan yang disampaikan.
Bentuk hukum	Ditetapkan pada tahun pelaksanaan (T)	Ditetapkan satu tahun sebelum tahun perencanaan (T-1)-(khusus untuk Kerangka Regulasi RKP)	Ditentukan pada tahun pelaksanaan (T)
	Ditetapkan dengan Keputusan Presiden	Menjadi bagian dari dokumen RPJMN dan RKP yang diatur dengan Peraturan Presiden	Dalam bentuk surat persetujuan Perisden RI yang biasanya dikeluarkan oleh Menteri Sekretariat Negara atau Sekretaris Kabinet

D. Beberapa Model Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan

Mencermati beberapa permasalahan yang timbul pada proses perencanaan dan proses awal pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, perlu dilakukan rekonstruksi terhadap sistem yang ada saat ini. Hal ini sangat penting dalam rangka meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan maupun meningkatkan efisiensi proses penyusunannya. Dengan memperbaiki mekanisme pengusulan maupun menyederhanakan proses perencanaan, maka sedikit banyak dapat memberikan dampak positif bagi pembangunan sistem hukum sebagai bagian dari pembangunan nasional.

Apabila menilik dari kisah dari beberapa negara yang sukses dalam menerapkan program reformasi regulasi, maka dapat diambil pelajaran bahwa keberhasilan memperbaiki regulasi menjadi salah satu faktor penting dalam meningkatkan efisiensi ekonomi dan meningkatkan daya saing bangsa. Sejumlah negara menggunakan beberapa pendekatan yang berbeda dalam pelaksanaan reformasi regulasinya.

Perencanaan pembentukan regulasi di Amerika Serikat dilakukan sebagai bagian dari program *Unified Agenda of Regulatory and De-*

Nasional yang diberikan kepada Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup ternyata bersinggungan dengan Izin Prakarsa dalam rangka perubahan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca yang diberikan kepada Kementerian PPN/Bappenas. Oleh karena adanya persinggungan kewenangan tersebut, pembahasan perubahan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2011 menjadi tertunda selama lebih dari satu tahun; (2) Izin Prakarsa dalam rangka pembentukan rancangan Peraturan Presiden tentang Tata Kelola Pemerintahan Berbasis Elektronik yang diberikan kepada Kementerian PAN dan RB sempat menimbulkan permasalahan karena bersinggungan dengan Izin Prakarsa dalam rangka pembentukan rancangan Peraturan Presiden tentang Satu Data Pembangunan yang diberikan kepada Kementerian PPN/Bappenas. Meskipun permasalahan-permasalahan tersebut akhirnya dapat diselesaikan dengan pendekatan koordinasi antar sesama instansi pemerintah, namun setidaknya memberikan gambaran akan ketidakserasiannya proses perencanaan regulasi dan mekanisme izin prakarsa dalam rangka pembentukan PP dan Perpres.

regulatory Actions.¹⁵ Perencanaan peraturan perundang-undangan (*regulatory planning*) merupakan bagian dari kebijakan reformasi regulasi (*regulatory reform*) yang dilakukan secara terpadu dan menyeluruh yang ditujukan tidak hanya kemajuan ekonomi namun juga untuk menjaga eksistensi hak-hak warga negara.¹⁶ Institusi pemerintah yang berniat membentuk peraturan paling kurang harus melakukan dua tindakan wajib, yaitu *self-assessment* untuk menemukenali dampak yang mungkin akan timbul dengan diberlakukannya peraturan tersebut; dan memublikasikan rencana pembentukan peraturannya ke dalam agenda regulasi (*regulatory agenda*) yang dipublikasikan kepada masyarakat. Langkah *self-assessment* perlu dilakukan untuk mengidentifikasi kewajiban-kewajiban lanjutan yang harus dijalankan oleh instansi tersebut, misalnya kewajiban untuk melakukan *regulatory impact analysis* (RIA) apabila peraturan tersebut diperkirakan akan menimbulkan dampak yang besar terhadap ekonomi atau menciptakan inkonsistensi yang serius terhadap kebijakan yang telah diambil oleh instansi lain.¹⁷ Analisa dampak tersebut kemudian disampaikan kepada Office of Management Budget (OMB), untuk mendapatkan persetujuan sebelum peraturan tersebut dapat diproses lebih lanjut.¹⁸ Peraturan-peraturan yang telah mendapatkan persetujuan kemudian ditempatkan pada publikasi *regulatory agenda* yang diumumkan ke-

15 <https://www.reginfo.gov/public/do/eAgendaMain>, diakses tanggal 10/1/2018.

16 Jargon reformasi regulasi yang dipakai di Amerika Serikat adalah “*the American people deserve a regulatory system that works for them, not against them.*” Lihat Executive Order 12866 of September 30, 1993.

17 Executive Order 12866 mewajibkan pelaksanaan analisa ekonomi terhadap rancangan peraturan yang akan ditetapkan dalam hal: “(a) *have an annual effect on the economy of \$100 million or more or adversely affect in a material way the economy, a sector of the economy, productivity, competition, jobs, the environment, public health or safety, or State, local, or tribal governments or communities;* (b) *Create a serious inconsistency or otherwise interfere with an action taken or planned by another agency;* (c) *Materially alter the budgetary impact of entitlements, grants, user fees, or loan programs or the rights and obligations of recipients thereof;* or (d) *Raise novel legal or policy issues arising out of legal mandates, the President’s priorities, or the principles set forth in this Executive order.*”

18 Cass R. Sunstein, “The Office Of Information And Regulatory Affairs: Myths And Realities”, *Harvard Law Review*, 126, 1838, (2013), hlm. 1840.

pada publik dua kali dalam satu tahun.¹⁹ Berdasarkan *Administrative Procedur Act*,²⁰ departemen pengusul wajib memublikasi rancangan peraturan perundang-undangannya di media yang mudah diakses oleh masyarakat untuk mendapatkan masukan terhadap peraturan yang sedang disusun.

Mirip dengan pendekatan yang dilakukan oleh Amerika Serikat, negara lain yang sukses menerapkan program *regulatory reform* seperti Korea Selatan,²¹ Australia,²² Kanada,²³ Belanda, dan Jerman²⁴ juga mewajibkan analisa dampak peraturan perundang-undangan baru yang diusulkan akan dibentuk, khususnya terhadap aktivitas ekonomi dan dampaknya terhadap pelaku usaha di negara tersebut. Negara-negara tersebut juga menempatkan agenda *regulatory reform* sebagai bagian inheren dari percepatan program pembangunan mereka.

Selain perbaikan mekanisme pembentukan peraturan dan perencanaan pembentukan peraturan, negara-negara tersebut juga memiliki kebijakan *zero growth* atau bahkan *negative growth* terhadap munculnya peraturan-peraturan baru. Korea Selatan menggunakan pendekatan deregulasi massif yaitu pengurangan jumlah peraturan secara signifikan terhadap peraturan yang sebelumnya telah ditetapkan, sedangkan Kanada menggunakan pendekatan *one-for-one rule*²⁵ dalam pembentukan peraturan. Pendekatan mirip *one-for-one rule* diterapkan secara lebih ekstrim di Amerika Serikat dengan model *one-for-two rule*, yaitu kewajiban untuk merevisi atau mencabut dua

19 [https://resources.regulations.gov/public/component/main?main= UnifiedAgenda](https://resources.regulations.gov/public/component/main?main=UnifiedAgenda), diakses 12/1/2018.

20 5 U.S.C.552 dan 5.U.S.C 553.

21 Sekretariat Reformasi Regulasi Nasional, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015).

22 <https://www.pmc.gov.au/regulation/australias-approach-regulatory-reform>, diakses 13/1/2018.

23 <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/about-cabinet-directive-regulatory-management.html>, diakses 13/1/2018.

24 Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang*, hlm. 260-263.

25 One for one rule diatur dalam the *Red Tape Reduction Act* 2015.

peraturan apabila suatu departemen akan membuat satu peraturan baru yang dianggap akan menimbulkan hambatan ekonomi (*economic burden*).²⁶

E. Urgensi Otoritas Tunggal Perencanaan dan Pembangunan Regulasi

Korea Selatan yang sejak tahun 1981 melejit pertumbuhan ekonominya seiring dengan pelaksanaan program reformasi regulasi, memiliki satu lembaga tunggal yaitu *Regulatory Reform Committee* yang mengawal proses pembentukan regulasi sejak tahap pengusulan sampai dengan penetapan.²⁷ Satu kelembagaan tunggal juga dianut dalam proses penilaian usulan regulasi di Amerika Serikat. Berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan dan Instruksi Presiden,²⁸ OMB sebagai salah satu lembaga yang langsung berada di bawah Presiden ditugaskan untuk melakukan penilaian terhadap usulan peraturan perundang-undangan yang disampaikan oleh institusi pemerintah negara federal (*federal agencies*).²⁹ Sedangkan di Kanada, *The Regulatory Affairs Sector of the Treasury Board Secretariat* ditugaskan untuk memastikan bahwa usulan-usulan peraturan yang disampaikan oleh kementerian/lembaga selaras dengan kebijakan reformasi regulasi yang telah ditetapkan.³⁰

Otoritas tersebut selain ditugaskan untuk melakukan penilaian terhadap analisa dampak regulasi yang dilakukan oleh kement-

26 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-30/trump-to-require-two-regulations-be-revoked-for-every-new-one>, diakses 18/1/2018.

27 Strategi Nasional Reformasi Regulasi, Mewujudkan Regulasi, hlm. 20. Korea Selatan juga memiliki landasan peraturan perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaan reformasi regulasi yaitu the Basic Act on Administrative Regulation.

28 Beberapa peraturan yang mengatur tentang pembentukan peraturan di Amerika Serikat antara lain: (1) Administrative Procedure Act 1946, (2) Executive Order 12866-Regulatory Planning and Review, dan (3) Executive Order 13563-Improving Regulation and Regulatory Review.

29 Executive Order 12866-Regulatory Planning and Review. Lihat juga misalnya Curtis W. Copeland, "The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs in Federal Rulemaking", *Fordham Urban Law Journal*, 33, 1257, (2006), hlm. 1259.

30 Cabinet Directive on Regulatory Management 2012.

rian/lembaga yang mengusulkan peraturan perundang-undangan, juga diwajibkan untuk menjaga dan mempertahankan kualitas serta jumlah peraturan perundang-undangan. Otoritas tersebut kemudian mengeluarkan berbagai kebijakan, panduan maupun melaksanakan fasilitasi untuk peningkatan kapasitas kementerian/lembaga yang akan membentuk peraturan perundang-undangan.

Keberadaan otoritas tunggal tentunya akan mampu menjawab problem koordinasi yang selama ini terjadi dalam proses perencanaan PP dan Perpres di Indonesia. Otoritas tunggal tersebut akan menjalankan fungsi koordinasi untuk menggerakkan, menyerasikan, menyelaraskan, dan menyeimbangkan kegiatan-kegiatan yang spesifik atau berbeda-beda agar semuanya terarah pada tujuan tertentu. Sedangkan secara fungsional, tugas koordinasi dilakukan guna untuk mengurangi dampak negatif spesialisasi dan mengefektifkan pembagian kerja.³¹

Keberadaan berbagai otoritas tunggal yang ditempatkan langsung di bawah Presiden atau Perdana Menteri menandakan adanya dukungan politik yang kuat dari pimpinan negara-negara tersebut dalam pelaksanaan program reformasi regulasi maupun perencanaan regulasi.³² Hal ini sejalan dengan pendapat ahli hukum perundang-undangan, Bayu Dwi Anggono yang menyatakan bahwa salah satu penyebab buruknya kualitas legislasi di Indonesia adalah kurangnya komitmen dari pembentuk perundang-undangan untuk menaati instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.³³

31 Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi*, hlm. 290.

32 Australia juga memiliki otoritas tunggal dalam mengawal pembentukan regulasi yaitu Office of Best Practice Regulation (OBPR) yang berada dibawah Department of Prime Minister and Cabinet (berada dibawah Perdana Menteri Australia),

33 Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang*, hlm. 240. Dalam bukunya tersebut, Bayu Dwi Anggono menyatakan bahwa “komitmen terhadap Prolegnas sebagai satu-satunya instrument perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, belum sepenuhnya ditaati baik oleh pemerintah maupun DPR. Akibatnya masih sering terjadi masuknya RUU yang sebelumnya tidak tercantum dalam daftar prolegnas, menjadi RUU yang diagendakan untuk dibahas di DPR.” Hal ini menurut penulis juga terjadi dalam level Progsun

F. Model Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan yang Ideal

Sebagai salah satu pilar pembangunan hukum di Indonesia, pembenahan terhadap pembentukan peraturan pembangunan sangatlah dibutuhkan. Rekonstruksi mekanisme perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat memberikan dampak terhadap peningkatan kualitas maupun mengendalikan jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang. Sesuai dengan pengalaman yang telah terjadi di berbagai negara, perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan akhirnya juga akan berdampak pada perbaikan sektor perekonomian dan penguatan hak-hak warga negara.

Pertama, keberadaan satu otoritas tunggal dalam perencanaan peraturan perundang-undangan mutlak dibutuhkan. Salah satu tujuan diadakannya sistem perencanaan adalah agar nantinya para pembentuk peraturan perundang-undangan dapat mengalokasikan sumber daya secara efisien. Perencanaan berfungsi sebagai instrumen yang akan memandu gerak pembentuk peraturan perundang-undangan agar lebih fokus untuk mencapai satu tujuan yang telah ditetapkan. Dengan adanya dualisme atau bahkan lebih dari satu kementerian/ lembaga yang memiliki kewenangan dalam perencanaan peraturan perundang-undangan malah menyebabkan tidak efisiennya proses pembentukan peraturan perundang-undangan karena kementerian/ lembaga harus mengalokasikan dua kali sumber daya waktu, tenaga, dan biaya. Sejalan dengan hal ini, hasil reuiu reformasi regulasi di Indonesia yang dipublikasikan oleh OECD pernah merekomendasikan adanya satu badan pengawas pusat (*a central oversight body*) yang secara aktif memberikan pengawasan terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁴ Perencanaan regulasi harus menjadi agenda reformasi regulasi yang pelaksanaannya dipimpin langsung oleh Presiden. Hal ini penting untuk memberikan semangat

PP dan Perpres. Setiap tahunnya banyak sekali PP dan Perpres yang akhirnya dibahas dan ditetapkan diluar daftar yang sudah ditentukan dalam Progsun PP dan Perpres.

34 Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang*, hlm. 273.

positif kepada seluruh stakeholder di Indonesia untuk mendukung agenda ini. Presiden dapat mengeluarkan Peraturan Presiden atau Instruksi Presiden tentang agenda reformasi regulasi sebagaimana dilakukan di negara-negara lain yang telah sukses melaksanakan program tersebut.

Kedua, pemerintah harus membangun metode dan kriteria yang terukur untuk melakukan penilaian terhadap usulan peraturan perundang-undangan baru. Pada saat ini, RIA merupakan salah satu metode yang paling banyak digunakan oleh negara-negara maju dalam program reformasi regulasi mereka. Secara umum, RIA adalah metode untuk menilai secara sistematis, komprehensif dan partisipatif dampak positif dan negatif dari suatu peraturan perundang-undangan maupun rancangan peraturan perundang-undangan.³⁵ Pemerintah dapat menentukan koridor yang tepat terkait dengan kewajiban untuk menyusun kajian dampak peraturan tersebut seperti misalnya yang diatur dalam Executive Order 12866 di Amerika Serikat.³⁶

Ketiga, partisipasi publik untuk memberikan masukan dalam rencana peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk harus dioptimalkan. Pada akhirnya, publik atau masyarakatlah yang akan terkena dampak langsung dari pemberlakuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan yang mewajibkan setiap pemrakarsa atau pengusul untuk mempublikasikan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan masukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang disusun oleh pemerintah.

G. Kesimpulan

Permasalahan yang timbul dalam proses perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain adalah tidak adanya

35 Kementerian PPN/Bappenas, *Panduan Regulatory Impact Assessment (RIA)*, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas dan ASIA Foundation, 2014), Buku I, hlm. 3.

36 John C. Coates, "Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation: Case Studies and Implications", *Yale Law Journal*, 124, 882, (2015), hlm. 867.

satu mekanisme tunggal perencanaan dan tidak adanya satu otoritas tunggal dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini diperparah dengan kurang kuatnya komitmen pemerintah dalam membenahan perencanaan pembentukan peraturan sebagai bagian dari reformasi regulasi nasional. Beberapa rekomendasi yang disarankan dapat diambil oleh pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut antara lain adalah membentuk satu otoritas tunggal perencanaan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari agenda reformasi regulasi nasional; menyepakati mekanisme penilaian terhadap usulan peraturan perundang-undangan; dan mendorong partisipasi publik dalam perencanaan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

Artikel/Buku/Laporan

- Alterman, Rachelle. "Planning Laws, Development Controls and Social Equity." *World Bank Legal Review*, 5, (2013): 329-351.
- Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Pers, 2014.
- AR, Mustopadidjaja. *Bappenas dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. Jakarta: LP3ES, 2012.
- Coates, John C. "Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation: Case Studies and Implications." *Yale Law Journal*, 124 (2015): 882-1011.
- Copeland, Curtis W. "The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs in Federal Rulemaking." *Fordham Urban Law Journal*, 33, 4 (2006): 1259-1312.
- Kementerian PPN/Bappenas. *Panduan Regulatory Impact Assessment (RIA)*. Jakarta: Kementeriann PPN/Bappenas dan ASIA Foundation, 2014.
- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Pers, 2004.
- Masru, Abdul Wahid. *Kajian BPHN: Kedudukan Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional dalam Sistem Perencanaan Pembangunan*

- Nasional. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011.
- Ndraha, Taliziduhu. *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- OECD. *the OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*. Paris: OECD, 1997.
- Sekretariat Nasional Reformasi Regulasi. *Kerangka Regulasi Nasional (KARINA): Manual Pengguna v.1.0*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2017.
- Sekretariat Nasional Reformasi Regulasi. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015.
- Sunstein, Cass R. "The Office Of Information And Regulatory Affairs: Myths And Realities." *Harvard Law Review*, 126 (2013): 1838-1878.

Peraturan Hukum

- Amerika Serikat. Administrative Procedure Act 1946.
- Amerika Serikat. Executive Order 12866-Regulatory Planning and Review,
- Amerika Serikat. Executive Order 13563-Improving Regulation and Regulatory Review.
- Kanada. Red Tape Reduction Act 2015.
- Kanada. Cabinet Directive on Regulatory Management 2012.
- Korea Selatan. Basic Act on Administrative Regulation.
- Republik Indonesia. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Republik Indonesia. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Republik Indonesia. Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.
- Republik Indonesia. Peraturan Presiden No. 24 Tahun 2015 tentang

Hendra Wahanu Prabandani

Kementerian Sekretariat Negara.
Republik Indonesia. Peraturan Presiden No. 25 Tahun 2015 tentang
Sekretariat Kabinet.