

## DESAIN STRATEGI PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM MENDUKUNG AGENDA PENATAAN REGULASI

*(Design of Regulatory Monitoring and Review Strategy to Serve Regulatory Reform Agenda)*

**Gunardi SA Lumbantoruan**

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Jl. Mayjen Sutoyo No.10 Cililitan Jakarta Timur 13640

email: gunardisalt@gmail.com

### **Abstrak**

Pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu upaya penting dalam melaksanakan penataan regulasi, sehingga diperlukan desain strategi yang tepat guna memaksimalkan pelaksanaannya. Rumusan masalah yang diangkat dalam penulisan ini adalah, pertama: bagaimana konsepsi pemantauan dan peninjauan?, kedua, bagaimana strategi yang tepat dalam pemantauan dan peninjauan di lingkungan pemerintah?. Penulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penulisan ini menyimpulkan bahwa pemantauan dan peninjauan dilakukan untuk mengetahui ketercapaian hasil, dampak, dan kemanfaatan dari suatu peraturan. Pemantauan dan peninjauan bersifat *retrospective*, dan tujuannya adalah untuk *rule improvement goal*. Strategi yang dinilai tepat guna memaksimalkan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan di lingkungan Pemerintah adalah melalui perluasan objek, penentuan kriteria pemilihan objek, penentuan lembaga pelaksana dengan *hybrid institutional approach*, menciptakan metode yang tepat dan panduan yang jelas, mengintegrasikan pemantauan dan peninjauan dengan penyusunan prolegnas prioritas tahunan dan program penyusunan PP/Perpres, menyiapkan kerangka evaluasi dalam naskah akademik, serta penggalakan partisipasi publik. Saran: perlu dilakukan perubahan terhadap Perpres 87/2014. Selain itu institusi yang bertanggung jawab perlu membangun metode yang tepat dan panduan pelaksanaan yang jelas.

**Kata Kunci:** pemantauan dan peninjauan, penataan regulasi, *retrospective analysis*, *ex-post analysis*

### **Abstrak**

*Regulatory monitoring and review is one of the efforts to reform regulations, but its implementation still faces a number of challenges. The problem formulation of this paper is, first: what is the conception of regulatory monitoring and review? Second, how is the ideal design of regulatory monitoring and review strategy within the government?. This paper uses normative juridical research methods, with statute and conceptual approach. This paper conclude that: regulatory monitoring and review conducted to perceive the attainment of planned objective, the impacts, and the benefits of the regulation. Regulatory monitoring and review is retrospective, and its purpose is rule improvement goals. The proper strategy to maximize the implementation of regulatory monitoring and review within the government is through broadening the object, determine of object selection criteria, determine of the implementing agencies with a hybrid institutional approach, creating proper methods and guideline, integrating regulatory monitoring and review with the Prolegnas annual priority and drafting programs of PP / Perpres, constructing an evaluation framework in academic draft, and promoting public participation. Suggestion: Perpres 87/2014 need to be revised. Moreover, responsible agency need to develop a proper method and clear guideline.*

**Keywords:** regulatory monitoring and review, regulatory reform, *retrospective analysis*, *ex-post analysis*

## A. Pendahuluan

Gejala atau *symptoms* permasalahan peraturan perundang-undangan yang paling sering muncul ke permukaan adalah kondisi *over-regulasi* atau obesitas regulasi<sup>1</sup>. Berdasarkan data yang diperoleh dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional, saat ini terdapat 61.217 Produk Hukum Tingkat Pusat dan 199.305 Produk Hukum Tingkat Daerah<sup>2</sup>. Produk hukum tingkat pusat tersebut didominasi oleh Peraturan Menteri sejumlah 34.471<sup>3</sup>, sedangkan peraturan tingkat daerah didominasi oleh Peraturan Bupati sejumlah 63.450. Jumlah peraturan perundang-undangan yang sangat banyak tersebut dinilai tidak efektif dan justru menghambat agenda pembangunan.

Pertanyaannya bagaimana kita menilai efektivitas suatu peraturan perundang-undangan?. Menurut Allott, pengujian umum atas keefektifan suatu hukum atau peraturan dapat dilakukan dengan melihat sejauh mana targetnya dapat direalisasikan, dengan kata lain tujuannya terpenuhi<sup>4</sup>. Lebih lanjut Allott menjelaskan bahwa efektivitas suatu hukum dapat diukur dengan tingkat kepatuhan:<sup>5</sup> dalam hal hukum bersifat *preventif*, yaitu dirancang untuk mencegah perilaku yang tidak disetujui, ukuran efektivitasnya adalah sejauh mana perilaku tersebut benar-benar berkurang atau hilang; dalam hal hukum bersifat *kuratif*,

yaitu untuk memperbaiki suatu kegagalan atau ketidakadilan atau perselisihan, ukuran efektivitasnya adalah sejauh mana hukum dapat memberikan penyelesaian; dalam hal hukum bersifat *fasilitatif*, yaitu memberikan pengakuan formal serta pengaturan dan perlindungan, ukuran efektivitasnya adalah sejauh mana fasilitas tersebut digunakan oleh subjek hukumnya dan sejauh mana lembaga yang diatur terlindungi.

Evaluasi merupakan elemen penting dalam semua aspek kehidupan manusia dan organisasi, serta memegang peran sentral dalam upaya pembelajaran (*learning*) dan pengembangan (*improvement*), sehingga dalam berbagai konteks evaluasi menjadi hal yang wajib. Ketercapaian tujuan dan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan oleh Allott juga dapat diperoleh dengan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang sudah diberlakukan. Evaluasi terhadap regulasi yang sedang berlaku wajib dilakukan sebelum diberlakukannya regulasi baru<sup>6</sup>. Sayangnya dalam tataran praktik, kegiatan evaluasi peraturan perundang-undangan biasanya kurang mendapatkan perhatian yang cukup. Para pejabat politik pada umumnya selalu "berpandangan ke depan" untuk segera membuat aturan sebagai suatu *legacy*, dan akhirnya hanya memberikan sedikit perhatian

<sup>1</sup> Kondisi *over-regulasi* atau obesitas regulasi merupakan gejala, sedangkan masalahnya adalah kualitas regulasi.  
<sup>2</sup> Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional, <https://jdihn.go.id/> (diakses tanggal 30 maret 2021).  
<sup>3</sup> Zainal Arifin Mochtar menilai bahwa pada Peraturan Menteri lah yang paling susah kontrolnya, oleh karena setiap menteri merasa memiliki kewenangan untuk mengeluarkan hal tersebut, ditambah dengan doktrin diskresi, lengkap sudahlah kebiasaan menteri untuk mengeluarkan aturan yang memperbanyak jumlah Permen ini dalam sistem hukum. Lihat Zainal Arifin Mochtar, "Perihal Menata Regulasi", *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia 2019), hlm. 540.  
<sup>4</sup> Anthony Allott, "The Effectiveness of Laws", *Valparaiso University Law Review Volume 15 Number 2* (1981): 233.  
<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 234.  
<sup>6</sup> Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib* (Jakarta: Bappenas, 2015), hlm. 43.

untuk "melihat ke belakang" dengan melakukan evaluasi. Jikapun kegiatan evaluasi dilakukan, biasanya terdapat *gap* antara hasil evaluasi dengan perencanaan pembentukan peraturan, sehingga perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan seringkali tidak mengadopsi pelajaran berharga yang diperoleh dari masa lalu melalui evaluasi pelaksanaan peraturan tersebut.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo sendiri menaruh perhatian yang besar pada evaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Pada Sidang Tahunan MPR/DPR tanggal 14 Agustus tahun 2020, Presiden Joko Widodo kembali menekankan pentingnya melakukan penataan regulasi. Dalam pidatonya, Presiden Joko Widodo menyampaikan bahwa regulasi yang tumpang tindih, yang merumitkan, yang menjebak semua pihak dalam risiko harus disudahi<sup>7</sup>. Penataan regulasi memang merupakan salah satu fokus kerja Presiden Joko Widodo. Bahkan pada periode pertama pemerintahannya, Presiden Joko Widodo sudah mengamanatkan pelaksanaan penataan regulasi melalui Paket Reformasi Hukum Jilid II<sup>8</sup>. Adapun agenda penataan

regulasi tersebut dilakukan melalui 3 hal: *pertama*, penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan; *kedua*, revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan; *ketiga*, pembuatan *database* peraturan perundang-undangan yang terintegrasi. Namun dalam hal ini evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan lebih dimaksudkan untuk melakukan *deregulasi*.

Gejala *over-regulasi* atau obesitas regulasi yang terjadi akhirnya disikapi pemerintah dengan melakukan *deregulasi dan re-regulasi*. Kementerian Dalam Negeri misalnya membatalkan 3.143 Peraturan Daerah<sup>9</sup>, Menteri Pertanian mencabut 191 peraturan menteri yang menghambat investasi dan ekspor<sup>10</sup>, Menteri Perdagangan mencabut 4 peraturan menteri dan merevisi 5 peraturan menteri<sup>11</sup>, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mencabut 32 peraturan menteri<sup>12</sup>, sementara Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional, hingga tahun 2020 telah melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap 222 Undang-Undang, 225 Peraturan Pemerintah, 89 Peraturan Presiden, 195

<sup>7</sup> Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Pidato Presiden Republik Indonesia pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Sidang Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Rangka HUT Ke-75 Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, 14 Agustus 2020, di Gedung Nusantara MPR/DPR/DPD RI, Senayan, Provinsi DKI Jakarta", <https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-pada-sidang-tahunan-majelis-permusyawaratan-rakyat-republik-indonesia-dan-sidang-bersama-dewan-perwakilan-rakyat-republik-indonesia-dan-dewan-perwakilan-daerah-repub/>, (diakses 30 maret 2021).

<sup>8</sup> Hukum Online, "Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt587e0fdb06ea8/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii/>, (diakses 30 maret 2021).

<sup>9</sup> Sekretariat Kabinet Republik Indonesia "Mendagri Mengaku Sudah Batalkan Sedikitnya 3.143 Peraturan", <https://setkab.go.id/mengaku-sudah-batalkan-sedikitnya-3-143-peraturan/>, (diakses 31 maret 2021).

<sup>10</sup> Oke Zone, "Kementan Targetkan Cabut 191 Aturan Menghambat", <https://economy.okezone.com/read/2018/03/26/320/1877972/kementan-targetkan-cabut-191-aturan-menghambat>, (diakses 31 maret 2021).

<sup>11</sup> Tempo.co, "Menteri Perdagangan Cabut Empat Aturan Paket Deregulasi", <https://bisnis.tempo.co/read/704868/menteri-perdagangan-cabut-empat-aturan-paket-deregulasi/full&view=ok>, (diakses tanggal 31 maret 2021).

<sup>12</sup> CNN Indonesia, "Pemerintah Cabut 32 Aturan di Kementerian ESDM", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180205133318-85-273872/pemerintah-cabut-32-aturan-di-kementerian-esdm>, (diakses 31 maret 2021).

Peraturan Menteri, 34 Peraturan Lembaga, serta 7 peraturan daerah<sup>13</sup>. Adapun langkah yang paling signifikan adalah pembentukan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Omnibus law Cipta Kerja) yang sekaligus mengubah 79 Undang-Undang. Selanjutnya Omnibus law Cipta Kerja tersebut juga ditindaklanjuti dengan pengundangan 49 Peraturan Pelaksana. *Deregulasi* dan *re-regulasi* memang bukan merupakan langkah yang keliru, namun langkah tersebut harus ditempuh setelah mendapatkan informasi yang cukup atas evaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang hendak dicabut atau diubah. Pentingnya evaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan sesungguhnya telah disadari pemerintahan Presiden Joko Widodo sejak awal sehingga penataan regulasi masuk dalam agenda prioritas pada periode pertama, namun karena pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan dinilai membutuhkan waktu yang lama, sedangkan *deregulasi* terhadap berbagai peraturan sudah sangat mendesak, maka kedua hal tersebut pun dilakukan secara paralel<sup>14</sup>.

Meskipun demikian, komitmen Pemerintah pada agenda penataan regulasi, khususnya revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan tetap konsisten. Bahkan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undang (UU 12/2011), Pemerintah dan DPR menyepakati pengaturan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang. Konsep pemantauan dan peninjauan undang-undang ini kurang lebih sama dengan evaluasi peraturan perundang-undangan. Pemantauan dan peninjauan tidak hanya dilakukan untuk mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang bermasalah, melainkan dilakukan untuk mengetahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatan suatu peraturan perundang-undangan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>15</sup>. Pengaturan mengenai pemantauan dan peninjauan tersebut merupakan kemajuan yang sangat berarti dalam upaya mewujudkan agenda penataan regulasi. Meskipun masih banyak kekurangan pada pengaturan tersebut, paling tidak hal tersebut merupakan langkah maju dalam upaya pelembagaan *retrospective analysis (ex-post analysis)*.

Di dunia internasional, pelaksanaan *retrospective analysis / ex-post analysis / regulatory lookback* ini dipandang sebagai proses penting dalam tata kelola regulasi. Misalnya OECD menyarankan agar negara anggota melakukan program peninjauan yang sistematis atas peraturan yang signifikan terhadap tujuan kebijakan yang didefinisikan dengan jelas, termasuk pertimbangan biaya dan manfaat, untuk memastikan bahwa peraturan tersebut tetap relevan, biayanya dapat dijustifikasi, hemat biaya

<sup>13</sup> Diperoleh dari hasil rekapitulasi Jumlah Peraturan Perundang-Undang yang telah dievaluasi Hingga Tahun 2020 oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

<sup>14</sup> Kompas.com, "Jokowi: Enggak Usah Dikaji, Hapus 3.000 Perda Bermasalah", <https://nasional.kompas.com/read/2016/03/30/10284891/Jokowi.Enggak.Usah.Dikaji.Hapus.3.000.Perda.Bermasalah>, (diakses 31 maret 2021).

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

dan konsisten<sup>16</sup>. Meskipun bukan hal yang baru, pelaksanaan *retrospective analysis* ini belum mendapatkan perhatian yang cukup dibandingkan *prospective analysis / ex-ante analysis*. Metode yang digunakan juga sangat beragam, dan masih terus dikembangkan. Dalam kajiannya untuk OECD, Dudley menyatakan bahwa insentif yang rendah dan tantangan metodologi menjadi penyebab terbatasnya kesuksesan pelaksanaan *retrospective analysis*<sup>17</sup>.

Di Amerika Serikat misalnya, *retrospective analysis* telah dilakukan sejak tahun 1978 pada pemerintahan Presiden Jimmy Carter melalui *Executive Orders* (EO): 12,044, lalu dilakukan pada pemerintahan Presiden Ronald Reagan melalui EO 12,291 (tahun 1981), pada pemerintahan Presiden Bill Clinton melalui EO 12,866 (tahun 1993), pada pemerintahan Presiden Barack Obama melalui EO 13,563 (tahun 2011), EO 13,579 (tahun 2015), dan EO 13,610 (tahun 2012), serta pada pemerintahan Presiden Donald Trump melalui EO 13,771 (tahun 2017)<sup>18</sup>. Namun hingga saat ini pun, di Amerika Serikat belum terdapat keseragaman metode pelaksanaan *retrospective analysis*, sehingga dilakukan secara berbeda oleh masing-masing lembaga, kesuksesannya pun dinilai masih terbatas.

Oleh karena itu, mengingat pentingnya pelaksanaan pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan (*retrospective analysis*), maka upaya pengembangan strategi pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan (pemantauan dan

peninjauan) perlu dilakukan. Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penulisan ini adalah, pertama: bagaimana konsepsi pemantauan dan peninjauan?, kedua, bagaimana strategi yang tepat dalam pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan metode yuridis normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki, di dalam penelitian hukum umumnya dikenal beberapa pendekatan penelitian yakni: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*)<sup>19</sup>. Adapun tulisan ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan mengkaji konsep-konsep terkait *retrospective analysis* dan ilmu perundang-undangan.

<sup>16</sup> OECD, "Recommendation of The Council on Regulatory Policy And Governance", (2012): 4.

<sup>17</sup> Susan E. Dudley, "Retrospective evaluation of chemical regulations", *OECD Environment Working Papers*, (Prancis: OECD, 2017): 12.

<sup>18</sup> Jonathan B. Wiener & Lori S. Benneer, "Institutional Roles and Goals for Retrospective Regulatory Analysis," *Resources for the Future (RFF) Working Paper* (Feb. 4, 2020): 8.

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Media Group, 2014), hlm. 93.

## C. Pembahasan

### 1. Konsepsi Pemantauan dan Peninjauan

#### a. Pengaturan Pemantauan dan Peninjauan

Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang diatur pada Pasal 1 angka 14 dan Bab XA UU 12/2011. Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang diatur masing-masing dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden<sup>20</sup>. Sejak pertama kali diatur pada tahun 2019 melalui UU 12/2011 hingga tulisan ini diterbitkan, Pemerintah dan DPD belum membentuk aturan turunan tentang pemantauan dan peninjauan tersebut<sup>21</sup>, sementara DPR telah mengaturnya melalui Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Oleh karena itu pemerintah dan DPD perlu segera menerbitkan pengaturan lebih lanjut mengenai pemantauan dan peninjauan secara komprehensif.

#### b. Objek dan Subjek Pelaksana Pemantauan dan Peninjauan

Pasal 95A ayat 2 UU 12/2011, mengatur bahwa objek pemantauan dan peninjauan adalah Undang-Undang (keterbatasan objek ini dibahas pada bagian desain strategi),

sedangkan subjek pelaksanaannya adalah DPR, DPD, dan Pemerintah. Pemantauan dan peninjauan di lingkungan DPR dilaksanakan dengan dukungan keahlian dari Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI. Sedangkan pelaksana pemantauan dan peninjauan di lingkungan pemerintah belum ditegaskan dengan jelas. Apabila dilihat dari sisi kemiripan tugas dan fungsi, maka Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (BPHN) adalah unit yang paling tepat untuk melaksanakan pemantauan dan peninjauan tersebut. Pemantauan dan peninjauan di lingkungan pemerintah bisa saja dilakukan secara terpusat oleh BPHN, atau justru dilakukan secara sektoral oleh kementerian/lembaga. Hal tersebut tentu membutuhkan pertimbangan tersendiri (dibahas pada bagian desain strategi).

Selanjutnya Pasal 95A ayat 3 mengatur bahwa pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi. Seharusnya pemantauan dan peninjauan menjadi kewenangan masing-masing antara Pemerintah, DPR, dan DPD<sup>22</sup>, sehingga tidak perlu dikoordinasikan oleh DPR. Berbeda dengan penyusunan prolegnas yang membutuhkan kesepakatan dan

<sup>20</sup> Pasal 95B ayat 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>21</sup> Meskipun belum membentuk pengaturan yang dimandatkan oleh UU 12/2011, sebelumnya DPD telah membentuk Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah, yang mengatur secara detail pelaksanaan pemantauan dan evaluasi peraturan daerah.

<sup>22</sup> Misalnya DPD melaksanakan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah (Penjelasan Pasal 95A ayat 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.).

penetapan formil dengan Keputusan DPR<sup>23</sup>, hasil pemantauan dan peninjauan tidak membutuhkan kesepakatan dan penetapan formil, oleh karena itu ketentuan untuk dikoordinasikan oleh DPR menjadi tidak perlu. Selain itu bentuk koordinasi yang dimaksud oleh Pasal 95A ayat 3 tersebut juga tidak jelas, oleh karena itu ketentuan tersebut perlu dicabut.

### c. Sifat dan Tujuan Pemantauan dan Peninjauan

Pemantauan dan Peninjauan dilakukan terhadap Undang-Undang setelah Undang-Undang berlaku<sup>24</sup>. Artinya pemantauan dan peninjauan tersebut bersifat *retrospective*<sup>25</sup> atau *ex-post* (melihat ke belakang), sehingga analisis yang dilakukan harus berdasarkan pada kondisi faktual pelaksanaan peraturan perundang-undangan. *Retrospective analysis* memiliki keuntungan dengan melihat apa yang sebenarnya terjadi, sedangkan *prospective analysis*<sup>26</sup> dikembangkan pada titik "ketika apa yang diketahui sangat sedikit" dan analisis bertumpu pada banyak asumsi yang tidak dapat diverifikasi dan berpotensi kontroversial<sup>27</sup>. Berdasarkan sifat *retrospective* tersebut, maka pelaksanaan pemantauan dan peninjauan hendaknya tidak

memfokuskan diri pada perdebatan konsep dan permasalahan normatif, melainkan harus berfokus pada efektivitas pelaksanaan atas konsep yang telah dipilih, serta permasalahan empiris yang ditemukan.

Tujuan pemantauan dan peninjauan menjadi hal yang sangat penting dalam memahami konsep dan menyusun strategi pelaksanaannya. Sifat *retrospective* dari pemantauan dan peninjauan tentunya melahirkan tujuan tertentu yang berbeda dengan *prospective analysis*. Menurut Wiener dan Bennear, *retrospective analysis* dapat dilakukan untuk menjawab berbagai tujuan<sup>28</sup>, yakni:

- *Rule Relevance Goal*  
*Retrospective analysis* diarahkan untuk mengidentifikasi aturan yang sudah ketinggalan zaman, tidak perlu atau usang, tidak berlaku lagi, serta tidak memiliki otoritas hukum, untuk selanjutnya dihapuskan.
- *Rule Improvement Goal*  
Tujuan lain dari *retrospective analysis* adalah untuk meningkatkan *outcomes* dari suatu regulasi, khususnya untuk merevisi setiap aturan yang dipilih satu persatu, untuk meningkatkan kinerjanya. *Retrospective analysis* pada prinsipnya

<sup>23</sup> Pasal 22 Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>24</sup> Pasal 95 A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>25</sup> *Retrospective: looking backward; contemplating what is past*. Lihat Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (ST. Paul, Minn: West Publishing Co, 1968), hlm. 14.80.

<sup>26</sup> Bentuk *prospective analysis* misalnya *Regulatory Impact Analysis*. Diktum Ketujuh Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 2017 tentang Pengambilan, Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah, menginstruksikan bahwa sebelum penyusunan dan penetapan kebijakan Menteri dan Kepala Lembaga agar melakukan analisa dampak kebijakan termasuk analisa resiko, dan konsultasi publik sesuai peraturan perundang-undangan. Namun dalam pelaksanaannya, *Regulatory Impact Analysis* belum dilakukan secara terlembaga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

<sup>27</sup> Richard Morgenstern, "Retrospective Analysis of U.S. Federal Environmental Regulation", *Society for Benefit-Cost Analysis* (2017): 285.

<sup>28</sup> Jonathan B. Wiener and Lori S. Bennear, *Op.Cit*, hlm. 4-5.

dapat menilai kinerja peraturan terhadap beberapa kriteria hasil, termasuk biaya, efektivitas manfaat, efektivitas biaya, dampak tambahan, efisiensi ekonomi, dan distribusi keadilan.

- *Regulatory Learning Goal*

Berbeda dengan kedua tujuan sebelumnya yang difokuskan terhadap evaluasi dan revisi terhadap suatu peraturan tertentu, *regulatory learning goal* dilakukan terhadap sekaligus beberapa peraturan dan analisis sebelumnya, untuk meningkatkan kualitas peraturan dan analisis di masa mendatang.

Definisi pemantauan dan peninjauan yang diatur pada UU 12/2011 secara tidak langsung menjelaskan *output* dari pemantauan dan peninjauan, yakni untuk mengetahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan manfaat suatu peraturan perundang-undangan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bila dihubungkan dengan ketiga tujuan yang disebutkan oleh Wiener dan Benneer, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan pemantauan dan peninjauan adalah *rule improvement goal*, karena difokuskan untuk melihat kinerja suatu peraturan tertentu dengan kriteria hasil, dampak, dan manfaat, guna penyempurnaan dikemudian hari. Sedangkan *regulatory learning goal* lebih tepat dikatakan sebagai *outcome* dari pemantauan dan peninjauan. Baik *rule improvement goal* maupun *regulatory learning goal*, keduanya mendukung terwujudnya penataan regulasi.

UU 12/2011 memang tidak menjelaskan lebih rinci apa yang dimaksud dengan

ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatan sehingga coba dijabarkan oleh Penulis sebagai berikut:

- a. Yang dimaksud dengan ketercapaian hasil yang direncanakan berkaitan dengan pencapaian tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk menilai hal ini tentunya perlu memahami politik hukum/tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi objek pemantauan dan peninjauan. Sesuai dengan teori *effectiveness of laws* yang disampaikan oleh Allott, upaya mengukur ketercapaian hasil ini dapat dilihat melalui tingkat kepatuhan, dengan terlebih dahulu mengidentifikasi sifat peraturan perundang-undangan tersebut, apakah bersifat preventif, kuratif, fasilitatif, atau campuran diantaranya, lalu selanjutnya melihat ketercapaian tujuan dan mengukur tingkat kepatuhannya. Penilaian terhadap aspek ketercapaian hasil tersebut, juga diharapkan dapat memberikan informasi mengenai faktor-faktor yang menghambat atau mendukung ketercapaian tujuan tersebut.
- b. Yang dimaksud dengan dampak yang ditimbulkan adalah pengaruh kuat yang mendatangkan akibat (baik negatif maupun positif)<sup>29</sup>. Secara etimologis, dampak berarti pelanggaran, tubrukan atau benturan<sup>30</sup>. Dalam proses menilai dampak tersebut perlu terlebih dahulu mengidentifikasi pihak-pihak yang terdampak dan pihak yang paling terdampak (*the most affected parties*) atas pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Dari identifikasi

<sup>29</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Versi Online, <https://kbbi.web.id>, (diakses 3 April 2021).

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, "Masalah Lingkungan Hidup dan Dampak Sosialnya", *Hukum dan Pembangunan* (1984): 557.

pihak-pihak tersebut selanjutnya digali informasi terkait dampak pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, yang diantaranya dapat mencakup dampak ekonomi, dampak sosial dan politik, dampak keamanan, serta dampak lingkungan dan kesehatan.

- c. Yang dimaksud dengan kemanfaatan adalah kegunaan atau faedah<sup>31</sup>, atau keuntungan. Apabila memperoleh data yang cukup, kemanfaatan dapat dikuantifikasi dan dimonetisasi sehingga dapat ternilai dalam satuan jumlah atau nilai rupiah<sup>32</sup>. Untuk mendapatkan hasil yang maksimal, penilaian manfaat ini perlu menggunakan metode *cost-benefit analysis ex-post*.

#### **d. Tahapan Pelaksanaan Pemantauan dan Peninjauan**

Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahapan, yakni tahap perencanaan; tahap pelaksanaan; dan tahap tindak lanjut<sup>33</sup>. Adapun hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang tersebut dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas<sup>34</sup>. Ketentuan lebih lanjut mengenai tahapan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan tersebut diharapkan segera diatur oleh Pemerintah dan DPD, sementara DPR telah mengaturnya melalui Peraturan Dewan Perwakilan

Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Bahkan dalam Tata Tertib nya, DPR mengatur bahwa hasil pemantauan dan peninjauan Undang-Undang yang dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah menjadi salah satu dasar penyusunan daftar rancangan undang-undang dalam penyusunan Prolegnas<sup>35</sup>. Ketentuan ini merupakan bukti nyata bahwa pemantauan dan peninjauan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

#### **2. Desain Strategi Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undang**

Sejak diundangkannya UU 12/2011, pelaksanaan pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan masih dihadapkan pada sejumlah tantangan. Padahal pemantauan dan peninjauan merupakan salah satu langkah penting dalam mewujudkan agenda penataan regulasi. Menurut Bayu salah satu strategi penataan peraturan perundang-undangan adalah mengadopsi kewajiban penilaian dampak dan peninjauan (evaluasi) peraturan secara rutin dan sistematis, untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan memenuhi tujuan yang dimaksud secara efisien dan efektif dalam lingkungan ekonomi dan sosial yang berubah dan kompleks<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Versi Online, <https://kbbi.web.id>, (diakses 3 April 2021).

<sup>32</sup> Catatan: tidak semua data dan informasi dapat dikuantifikasi dan dimonetisasi.

<sup>33</sup> Pasal 95 B Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>34</sup> Pasal 95A ayat 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>35</sup> Pasal 117 ayat 1 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

<sup>36</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pikiran Penataan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: 2020, Penerbit Kompas), hlm. xxix.

Hasil pemantauan dan peninjauan juga akan menjadi pembelajaran dalam menentukan kebijakan atau langkah selanjutnya<sup>37</sup>. Oleh karena itu diperlukan strategi yang tepat guna memaksimalkan pemantauan dan peninjauan. Desain strategi yang akan dijabarkan ini diperuntukkan bagi pemantauan dan peninjauan di lingkungan Pemerintah atau eksekutif. Adapun desain strategi yang dinilai tepat adalah sebagai berikut:

**a. Perluasan Objek Pemantauan dan Peninjauan**

UU 12/2011 hanya mengatur pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang. Sementara bagian penjelasan umum UU 12/2011 menyatakan bahwa pemantauan dan peninjauan terhadap "peraturan perundang-undangan" sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Penjelasan tersebut secara tidak langsung menyiratkan bahwa pemantauan dan peninjauan juga perlu dilakukan terhadap seluruh jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, hingga jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011. Paling tidak ada 3 alasan mengapa objek pemantauan dan peninjauan perlu diperluas, yakni: *Pertama*, peraturan perundang-undangan yang paling banyak jumlahnya serta paling bermasalah adalah peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif. Ego sektoral antar kementerian dan

lembaga yang berkepentingan dalam sebuah regulasi, membuat setiap Kementerian dan lembaga berlomba membuat regulasi untuk mengamankan kepentingan mereka masing-masing tanpa memperhatikan kepentingan kementerian dan lembaga yang lain, atau stakeholder terkait lainnya, sehingga sering terjadi benturan kepentingan antar kementerian atau lembaga terkait pengaturan satu hal<sup>38</sup>. Ego sektoral tersebut menyebabkan banyaknya disharmoni atau tumpang tindih pengaturan.

*Kedua*, pemerintah atau eksekutif sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan seyogianya menjadi instansi yang memiliki data dan informasi terkait pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan yang dibentuk oleh pemerintah atau eksekutif seharusnya lebih mudah untuk dilakukan. *Ketiga*, tindak lanjut hasil pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan yang dibentuk oleh pemerintah atau eksekutif seharusnya dapat dilakukan dengan cepat, karena tidak membutuhkan negosiasi politik yang alot dengan DPR. Bahkan dalam hal dibutuhkan intervensi *non-regulasi* yang bersifat mendesak, dapat segera dilakukan oleh pemangku kepentingan.

**b. Penentuan Kriteria Pemilihan Objek**

UU 12/2011 tidak mengatur kriteria Undang-Undang yang perlu dievaluasi, bahkan juga tidak mengatur syarat periodik setelah berlaku berapa lama suatu Undang-

<sup>37</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020* (Jakarta: BPHN, 2020), hlm. 140.

<sup>38</sup> Jadmiko Anom Husodo, "Urgensi Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undang untuk Mendukung Reformasi Regulasi di Indonesia," *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia 2019): 498.

Undang seharusnya dievaluasi. Hal tersebut dapat menjadikan proses pemilihan objek pemantauan dan peninjauan sangat acak. Kondisi obesitas regulasi yang terjadi saat ini hendaknya tidak dijadikan motivasi untuk melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap seluruh peraturan perundang-undangan dalam satu waktu. Upaya yang ketat untuk meningkatkan dan menjaga kualitas hasil evaluasi seharusnya lebih penting daripada sekedar memenuhi obsesi kuantitas. Menurut Aldy, mungkin tidak layak untuk melakukan *ex-post evaluation* terhadap setiap peraturan yang berlaku karena sumber daya yang langka<sup>39</sup>. Pemilihan peraturan perundang-undangan yang akan menjadi objek pemantauan dan peninjauan pada setiap periodenya harus dilakukan secara selektif pada tahap perencanaan<sup>40</sup>.

Evaluasi harus diprioritaskan terhadap peraturan yang diharapkan dapat memberikan manfaat sosial yang besar, misalnya, peraturan yang signifikan secara ekonomi dengan potensi manfaat atau perkiraan biaya yang besar dapat menjadi target evaluasi yang lebih baik daripada peraturan yang lebih kecil dan tidak signifikan secara ekonomi<sup>41</sup>. Selain itu pelaksanaan *ex-post evaluation* juga dapat diarahkan untuk mendukung agenda ekonomi-politik yang digariskan oleh Presiden<sup>42</sup>. Lebih lanjut ACUS merekomendasikan 11 kriteria

untuk membantu penentuan peraturan yang akan dievaluasi, yakni<sup>43</sup>:

- 1) Peluang peningkatan pencapaian tujuan peraturan;
- 2) Peluang peningkatan manfaat sosial dan perluasan manfaatnya;
- 3) Ketidakpastian tentang keakuratan perkiraan biaya dan manfaat awal;
- 4) Perubahan kerangka hukum yang diatur oleh peraturan;
- 5) Beban regulasi kumulatif yang disebabkan oleh aturan yang dibentuk, atau peraturan terkait;
- 6) Perubahan kondisi ekonomi, kemajuan teknologi, norma sosial yang berkembang, toleransi risiko publik, dan standart yang telah jadi rujukan;
- 7) Beban administrasi internal lembaga terkait dengan regulasi;
- 8) Komentar, petisi, keluhan, atau saran yang diterima dari *stakeholder*;
- 9) Perbedaan regulasi antara Amerika Serikat dengan mitra utama dalam perdagangan internasional;
- 10) Kompleksitas hukum;
- 11) Perlakuan yang berbeda atas subjek atau entitas yang sama.

Berdasarkan uraian di atas, maka pemilihan peraturan perundang-undangan yang akan menjadi objek pemantauan dan peninjauan dapat dilakukan dengan kriteria sebagai berikut:

<sup>39</sup> Joseph E. Aldy, "Evaluating Regulatory Performance: Learning from and Institutionalizing Retrospective Analysis of EPA Regulations", *Case Western Reserve Law Review* (2020): 1002.

<sup>40</sup> Kata Selektif di sini tidak berarti mengabaikan kewajiban evaluasi berkala yang telah diatur pada peraturan perundang-undangan tertentu. Misalnya evaluasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi yang diwajibkan untuk dilakukan setiap tahun, yang untuk pertama kalinya dilakukan pada akhir tahun ketiga sesudah Undang-undang tersebut berlaku (Pasal 78).

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Administrative Conference of the United States, "Administrative Conference Recommendation 2014-5 on Retrospective Review of Agency Rules" (2014): 9.

**Tabel 1** Rancangan Kriteria Pemilihan Objek Pemantauan dan Peninjauan<sup>44</sup>

No	Kriteria
1.	Agenda prioritas pemerintah
2.	Signifikansi potensi dampak
3.	Potensi beban atau permasalahan yang tinggi
4.	Signifikansi anggaran pelaksanaan peraturan
5.	Peluang peningkatan kinerja peraturan
6.	Perubahan signifikan yang berdampak terhadap pengaturan
7.	Tindak lanjut putusan pengadilan
8.	Kewenangan sektoral
9.	Ketersediaan data dan informasi
10.	Input kementerian/lembaga atau stakeholder
11.	Input masyarakat melalui partisipasi publik <sup>45</sup>
12.	Perhatian publik dan media
13.	Masa berlaku peraturan
14.	Sumber daya (kapasitas sdm, anggaran, dll)
15.	Kompleksitas pengaturan

### c. Penentuan Lembaga Pelaksana dengan *Hybrid Institutional Approach*

Setidaknya pelaksanaan pemantauan dan peninjauan dapat dilakukan dengan tiga model pendekatan institusional, yakni: *Pertama*, pendekatan institusional sektoral, dalam model ini pemantauan dan peninjauan dilaksanakan oleh kementerian/lembaga

yang menjadi pemangku kebijakan. Kelebihan dari model ini adalah keunggulan keahlian sektoral, ketersediaan data dan informasi, serta otoritas atau kewenangan untuk melaksanakan tindak lanjut. Sedangkan kelemahan model sektoral ini adalah potensi resistensi kebijakan, kelemahan penguasaan metode, serta tidak dapat menjangkau peraturan lintas sektor.

*Kedua*, pendekatan institusional terpusat<sup>46</sup>, dalam model ini pemantauan dan peninjauan dilaksanakan sepenuhnya oleh pusat administrasi atau salah satu unit yang ditunjuk. Dengan model ini unit yang paling tepat untuk melaksanakan pemantauan dan peninjauan adalah BPHN. Kelebihan dari model ini adalah keunggulan keahlian metode, objektivitas penilaian, serta dapat menjangkau peraturan lintas sektor. Contoh struktur kelembagaan ini seperti *Regulatory Scrutiny Board (RSB)* di Uni Eropa<sup>47</sup>. Namun kelemahan model ini adalah keahlian sektoral yang terbatas, ketersediaan data dan informasi, serta keterbatasan otoritas atau kewenangan untuk tindak lanjut. *Ketiga*, pendekatan institusional campuran (*hybrid*)<sup>48</sup>, dalam model ini pemantauan dan peninjauan dilaksanakan oleh instansi sektoral dengan supervisi dari pusat administrasi atau lembaga yang diberikan tanggung jawab *oversight* (pengawasan). Mengingat kementerian/ lembaga yang memiliki tanggung jawab *oversight* dalam urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan belum dibentuk, maka alternatifnya dapat dilakukan oleh BPHN dengan diberikan

<sup>44</sup> Rancangan panduan ini hanya sebagai gambaran.

<sup>45</sup> Partisipasi publik perlu diakomodir sejak tahap perencanaan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan.

<sup>46</sup> Jonathan B. Wiener & Lori S. Benneer, *Op. Cit.* hlm. 16.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

fungsi *oversight* dalam pelaksanaan pemantauan dan peninjauan.

Dari ketiga model pendekatan institusional tersebut, yang direkomendasikan adalah model ketiga, yakni model campuran. Dalam model ini kelemahan model sektoral dan model terpusat dapat diantisipasi, namun tanpa mengurangi kelebihanannya. Jika unit yang dipilih adalah BPHN, maka BPHN dapat fokus untuk membangun dan menyempurnakan metodologi dan panduan, melakukan supervisi pelaksanaan, melakukan evaluasi terhadap hasil dan tindak lanjut pada peraturan lintas sektor, meningkatkan keahlian metodologi terhadap sumber daya manusia pada lembaga sektoral pelaksana, serta melaksanakan pemantauan dan peninjauan terhadap topik-topik khusus atau signifikan.

#### **d. Menciptakan Metode yang Tepat dan Panduan yang Jelas**

Bayu menilai evaluasi peraturan perundang-undangan di Indonesia menghadapi tantangan ketiadaan model baku (mekanisme dan metode) evaluasi peraturan perundang-undangan yang didesain secara sistematis<sup>49</sup>. BPHN memang telah memperkenalkan metode evaluasi peraturan perundang-undangan yang terdiri dari 6 dimensi penilaian, yakni dimensi Pancasila, dimensi ketepatan jenis peraturan perundang-undangan, dimensi disharmoni pengaturan, dimensi kejelasan rumusan, dimensi kesesuaian asas bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, serta dimensi

efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan<sup>50</sup>. Namun dimensi tersebut dinilai masih terlalu luas. Metode pemantauan dan peninjauan seharusnya diarahkan untuk memperoleh informasi ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatan suatu peraturan perundang-undangan. Selain itu, karena bersifat *retrospective*, maka pemantauan dan peninjauan harus lebih berfokus pada dimensi yang bersifat empiris. Hal ini bukan berarti dimensi lainnya tidak penting, namun bukan merupakan fokus utama pemantauan dan peninjauan, oleh karena itu sebaiknya dimensi yang dimaksud diarahkan untuk penguatan proses perencanaan, penyusunan, dan pembahasan peraturan perundang-undangan.

Panduan yang jelas juga perlu dibuat untuk membantu para pemangku kebijakan melaksanakan pemantauan dan peninjauan. *U.S. Environmental Protection Agency (EPA)*, sebagai institusi yang memiliki sejarah panjang pelaksanaan *retrospective analysis* di Amerika menyusun langkah-langkah dalam pelaksanaan *retrospective analysis*: yakni dimulai dari mengumpulkan nominasi, memilih regulasi yang akan dievaluasi, melakukan *retrospective analysis*, hingga membuat perubahan yang diperlukan<sup>51</sup>. Berdasarkan langkah-langkah tersebut, penulis menyusun rancangan panduan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan pada tabel berikut:

<sup>49</sup> Bayu Dwi Anggono, *Op. Cit.* hlm. 17.

<sup>50</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, "Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undang Nomor PHN-HN.01.03-07".

<sup>51</sup> EPA, *Improving Our Regulations: Final Plan for Periodic Retrospective Reviews of Existing Regulations* (EPA, 2011): 52.

**Tabel 2** Rancangan Panduan Pelaksanaan Pemantauan dan Peninjauan<sup>52</sup>

<b>A.</b>	<b>Tahap Perencanaan</b>
A.1.	Inventarisasi peraturan
A.2.	Pemilihan peraturan (kriteria pada tabel 1)
A.3.	Penentuan ruang lingkup
<b>B.</b>	<b>Tahap Pelaksanaan</b>
B.1	Pengumpulan data
<b>B.2</b>	<b>Analisis Ketercapaian Hasil</b>
B.2.1	Identifikasi tujuan peraturan
B.2.2	Identifikasi sifat pengaturan
B.2.3	Menentukan <i>baseline</i>
B.2.4	Mengukur capaian
B.2.5	Identifikasi faktor penghambat dan pendukung
B.2.6	Analisis kausalitas peraturan dengan capaian
B.2.7	Analisis kelemahan/kelebihan peraturan
B.2.8	Identifikasi peluang efektivitas/efisiensi
B.3	<b>Analisis Dampak</b>
B.3.1	Identifikasi cakupan dampak
B.3.2	Identifikasi pihak terdampak
B.3.3	Identifikasi dampak
B.3.4	Identifikasi faktor penyebab
B.3.5	Analisis kausalitas peraturan dengan dampak
B.3.6	Analisis kelemahan/kelebihan peraturan
B.3.7	Identifikasi peluang efektivitas/efisiensi
B.4	<b>Analisis Manfaat</b>
B.4.1	Identifikasi penerima manfaat
B.4.2	Identifikasi manfaat
B.4.3	Kuantifikasi dan monetisasi manfaat
B.4.4	Analisis kausalitas peraturan dengan manfaat
B.4.5	Analisis kelemahan/kelebihan peraturan
B.4.6	Identifikasi peluang efektivitas/efisiensi
B.5	<b>Menyusun rekomendasi</b>
<b>C.</b>	<b>Tahap Tindak Lanjut</b>
C.1	Identifikasi pemangku kebijakan
C.2	Pelaksanaan tindak lanjut (regulasi/non-regulasi)
C.3	Publikasi hasil
C.4	Pendokumentasian

<sup>52</sup> Rancangan panduan ini hanya sebagai gambaran. Catatan: pada setiap tahapannya sebaiknya melibatkan *stakeholder*, ahli, dan mengakomodir partisipasi publik.

**e. Mengintegrasikan Pemantauan dan Peninjauan dengan Prolegnas Prioritas tahunan dan Program Penyusunan PP/Perpres**

UU 12/2011 mengatur bahwa hasil dari pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas. Kata "dapat" dalam Pasal 95A ayat 4 tersebut menunjukkan fleksibilitas, hal ini mengingat penyusunan prolegnas yang dikordinasikan oleh DPR sangat politis. Penyusunan prolegnas di lingkungan pemerintah juga banyak diwarnai oleh kepentingan *ego* sektoral. Morgenstern *et al.* berpendapat bahwa karena konflik politik atas peraturan meningkat, maka investasi dalam memfasilitasi *retrospective analysis* baik oleh pemerintah dan akademisi dapat memainkan peran penting dalam memprioritaskan dan melegitimasi tindakan pengaturan saat ini dan masa depan<sup>53</sup>.

Oleh karena itu ketentuan yang lebih tegas harus diatur dalam penyusunan prolegnas di lingkungan pemerintah, yakni dengan menempatkan hasil pemantauan dan peninjauan sebagai salah satu syarat dokumen kesiapan teknis<sup>54</sup> rancangan peraturan perundang-undangan untuk dapat

dimasukkan dalam prolegnas prioritas tahunan atau program penyusunan PP/Perpres. Hal ini dapat menjadi insentif yang luar biasa besar untuk pelaksanaan *retrospective analysis*.

**f. Menyiapkan Kerangka Evaluasi Pada Proses Pembentukan Peraturan**

Ide menarik yang banyak mendapatkan dukungan tentang upaya meningkatkan kesuksesan *retrospective analysis* dicetuskan oleh Aldy, seorang ahli praktik kebijakan publik di *Harvard University*. Aldy menyampaikan bahwa saat membentuk peraturan baru, pembentuk peraturan harus menyajikan sebuah kerangka kerja untuk menilai kembali peraturan tersebut dikemudian hari<sup>55</sup>. Pembentuk peraturan juga harus menyertakan pernyataan yang jelas tentang hasil yang dituju dari peraturan tersebut dengan *outcomes* yang dapat diukur secara objektif dan rencana untuk mengumpulkan data yang diperlukan guna mengukur hasil yang diinginkan<sup>56</sup>. Selain itu target waktu untuk melakukan evaluasi juga harus ditetapkan<sup>57</sup>.

Katzen menilai bahwa langkah mewajibkan pembentuk peraturan untuk menyediakan sebuah rencana untuk *retrospective analysis* dari peraturan yang baru dikeluarkan

<sup>53</sup> Richard Morgenstern *et al.*, "Looking Backward to Move Regulations Forward: Rigorous Ex Post Analyses Can Improve Regulatory Policies", *Science* 355 (2017): 1376.

<sup>54</sup> Pasal 19 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatur bahwa untuk masuk dalam Prolegnas prioritas tahunan, daftar Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Prolegnas jangka menengah harus melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi: a. Naskah Akademik; b. surat keterangan penyalarsan Naskah Akademik dari Menteri; c. Rancangan Undang-Undang; d. surat keterangan telah selesainya pelaksanaan rapat panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian dari Pemrakarsa; dan e. surat keterangan telah selesainya pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dari Menteri.

<sup>55</sup> Joseph E. Aldy, "Learning from Experience: An Assessment of the Retrospective Reviews of Agency Rules and the Evidence for Improving the Design and Implementation of Regulatory Policy", disampaikan pada *the Administrative Conference of the United* (November 2014): 66.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

akan sangat bermanfaat<sup>58</sup>. Hal itu akan memaksa pembentuk peraturan untuk fokus menggambarkan secara tepat apa yang ingin dicapai, dan bagaimana mengevaluasi apakah aturan tersebut berhasil atau tidak dalam mencapai tujuan tersebut, pada saat aturan tersebut (dan semua alternatifnya) menjadi hal yang terpenting bagi pembentuk peraturan<sup>59</sup>.

Ide Aldy tersebut tentu akan sangat bermanfaat jika diterapkan di Indonesia. Upaya penyiapan kerangka pemantauan dan peninjauan pada saat pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dituangkan dalam naskah akademik Undang-Undang atau konsepsi Rancangan Peraturan. Dengan adanya kerangka evaluasi tersebut, hasil, dampak, dan manfaat terukur yang diinginkan atas pembentukan suatu peraturan perundang-undangan akan menjadi jelas. Selain itu data dan informasi penting terkait pelaksanaan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat terdokumentasi dengan baik untuk kemudian digunakan dalam proses pemantauan dan peninjauan pada jangka waktu yang ditetapkan. Kondisi tersebut tidak hanya akan memudahkan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan, melainkan juga akan meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan.

#### g. Penggalakan Partisipasi Publik

Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mengingat bahwa pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan adalah satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>60</sup>, maka penyediaan ruang partisipasi publik perlu dilakukan. Hal tersebut sejalan pula dengan semangat pemerintah untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan<sup>61</sup>. Aldy menyatakan bahwa budaya *retrospective analysis* hanya akan bertahan jika melibatkan para stakeholder / pemangku kepentingan<sup>62</sup>. Pelibatan pemangku kepentingan akan memberikan dukungan positif dalam penerapan dan peningkatan *retrospective analysis* tersebut, oleh karena itu, lembaga harus melanjutkan upaya penjangkauan stakeholder dan publik secara lebih umum<sup>63</sup>.

Dalam melakukan kegiatan evaluasi peraturan perundang-undangan, BPHN telah melakukan penjangkauan partisipasi publik, diantaranya dilakukan melalui *web base portal* "PartisipasiKu<sup>64</sup>". DPR juga telah melakukan hal yang sama dengan membuat

<sup>58</sup> Sally Katzen, "From Beginning to End: An Examination of Agencies Early Public Engagement and Retrospective Review" (disampaikan pada *Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee Subcommittee on Regulatory Affairs and Federal Management*, Mei 2019): 6.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>61</sup> Lihat Pasal 3 huruf b Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

<sup>62</sup> Joseph E. Aldy, *Op.Cit.*, hlm. 70.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Partisipasi Publik", <http://partisipasiku.bphn.go.id/evaluasi-hukum> (diakses 20 April 2021).

*web base portal* bernama SipanlakUU<sup>65</sup>. Kedua portal tersebut mengalami tantangan yang sama, yakni rendahnya partisipasi masyarakat<sup>66</sup>. Oleh karena itu perlu upaya penggalakan partisipasi masyarakat. Upaya tersebut diantaranya dapat dilakukan dengan memberikan pemahaman yang cukup terkait pentingnya keterlibatan publik, pemanfaatan media sosial, kerja sama dengan *non-governmental organisation* dan komunitas masyarakat tertentu, serta kerja sama dengan media online dan media *mainstream*.

Desain strategi pemantauan dan peninjauan sebagaimana dijabarkan di atas perlu diwujudkan melalui revisi Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Perpres 87/2014). Revisi Perpres 87/2014 ini sangat mendesak untuk dilakukan, tidak hanya untuk kepentingan pengaturan pemantauan dan peninjauan di lingkungan pemerintah, melainkan untuk mewujudkan tujuan yang lebih luas, yakni penataan regulasi.

#### D. Penutup

Pemantauan dan peninjauan dilakukan untuk mengetahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatan suatu peraturan perundang-undangan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemantauan dan peninjauan bersifat *retrospective*, tujuannya adalah untuk meningkatkan kinerja peraturan (*rule improvement goal*), sedangkan *outcome*

yang diharapkan adalah peningkatan kualitas peraturan dan analisis di masa mendatang (*regulatory learning goal*), keduanya mendukung terwujudnya penataan regulasi. Pelaksanaan pemantauan dan peninjauan masih dihadapkan pada sejumlah tantangan, oleh karena itu diperlukan strategi yang tepat guna memaksimalkan pelaksanaannya di lingkungan Pemerintah, yakni melalui strategi berikut: perluasan objek, penentuan kriteria pemilihan objek, penentuan lembaga pelaksana dengan *hybrid institutional approach*, menciptakan metode yang tepat dan panduan yang jelas, mengintegrasikan pemantauan dan peninjauan dengan Prolegnas prioritas tahunan dan program penyusunan PP/Perpres, menyiapkan kerangka evaluasi pada proses pembentukan peraturan, serta penggalakan partisipasi publik.

Demi keberhasilan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan di lingkungan pemerintah dalam mendukung agenda penataan regulasi, perlu dilakukan perubahan terhadap Perpres 87/2014. Perubahan tersebut setidaknya mencakup desain strategi yang telah dijabarkan dalam penulisan ini. Selain itu institusi yang bertanggung jawab perlu membangun metode yang tepat dan panduan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan yang jelas.

#### Daftar Pustaka

##### Buku

Administrative Conference of the United States,  
*Administrative Conference Recommendation*

<sup>65</sup> Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, "Penjaringan Data dan Informasi Pelaksanaan Undang-Undang, <https://puspanlakuu.dpr.go.id/kuesioner>; (diakses 20 April 2021).

<sup>66</sup> Jumlah masukan terhadap *ex-post evaluation* yang diperoleh melalui PartisipasiKu adalah sejumlah 27 masukan (selain itu ada 366 masukan yg diperoleh melalui aplikasi sebelumnya), sedangkan jumlah masukan terlihat yang diperoleh melalui SipanlakUU hanya berjumlah 4 masukan.

- 2014-5 on Retrospective Review of Agency Rules, (ACUS, 2014).
- Anggono, Bayu Dwi, *Pokok-Pokok Pikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: 2020, Penerbit Konpress).
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, (Jakarta: BPHN, 2020).
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07*, (Jakarta: BPHN, 2019).
- Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, (Jakarta: Bappenas, 2015).
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, (ST. Paul, Minn: West Publishing Co, 1968).
- U.S. Environmental Protection Agency (EPA), *Improving Our Regulations: Final Plan for Periodic Retrospective Reviews of Existing Regulations*, (EPA, 2011).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Media Group, 2014);
- OECD, *OECD Environment Working Papers*, (Prancis: OECD, 2017).
- OECD, *Recommendation of The Council on Regulatory Policy And Governance*, (OECD, 2012).
- Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia 2019).
- Dudley, Susan E., "Retrospective evaluation of chemical regulations", *OECD Environment Working Papers* (Prancis: OECD, 2017).
- Husodo, Jadmiko Anom, "Urgensi Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mendukung Reformasi Regulasi di Indonesia", *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia 2019).
- Katzen, Sally, "From Beginning to End: An Examination of Agencies Early Public Engagement and Retrospective Review" (disampaikan pada Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee Subcommittee on Regulatory Affairs and Federal Management, Mei 2019).
- Mochtar, Zainal Arifin, "Perihal Menata Regulasi", *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia 2019).
- Morgenstern, Richard et al., "Looking Backward to Move Regulations Forward: Rigorous Ex Post Analyses Can Improve Regulatory Policies", *Science* 355 (2017).
- Morgenstern, Richard, "Retrospective Analysis of U.S. Federal Environmental Regulation", *Society for Benefit-Cost Analysis* (2017).
- Soekanto, Soerjono, "Masalah Lingkungan Hidup dan Dampak Sosialnya", *Hukum dan Pembangunan* (1984).
- Wiener Jonathan B. & Lori S. Benneer, "Institutional Roles and Goals for Retrospective Regulatory Analysis," *Resources for the Future (RFF) Working Paper* (Feb. 4, 2020).

### Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Aldy, Joseph E., "Learning from Experience: An Assessment of the Retrospective Reviews of Agency Rules and the Evidence for Improving the Design and Implementation of Regulatory Policy" (disampaikan pada the Administrative Conference of the United, November 2014).
- Aldy, Joseph E., "Evaluating Regulatory Performance: Learning from and Institutionalizing Retrospective Analysis of EPA Regulations", *Case Western Reserve Law Review* (2020).
- Allott, Anthony, "The Effectiveness of Laws", *Valparaiso University Law Review Volume 15 Number 2* (1981).

### Internet

- Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional, <https://jdih.go.id/>, (diakses tanggal 30 maret 2021)
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Pidato Presiden Republik Indonesia pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Sidang Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Rangka HUT Ke-75 Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, 14 Agustus 2020, di Gedung Nusantara MPR/DPR/DPD RI, Senayan, Provinsi DKI Jakarta", <https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik->

indonesia-pada-sidang-tahunan-majelis-permusyawaratan-rakyat-republik-indonesia-dan-sidang-bersama-dewan-perwakilan-rakyat-republik-indonesia-dan-dewan-perwakilan-daerah-repub/ , (diakses 30 maret 2021).

Hukum Online, "Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt587e0fdb06ea8/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii/>, (diakses 30 maret 2021).

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia "Mendagri Mengaku Sudah Batalan Sedikitnya 3.143 Peraturan", <https://setkab.go.id/mengaku-sudah-batalan-sedikitnya-3-143-peraturan/> (diakses 31 maret 2021).

Oke Zone, Kementan Targetkan Cabut 191 Aturan Menghambat", <https://economy.okezone.com/read/2018/03/26/320/1877972/kementan-targetkan-cabut-191-aturan-menghambat> (diakses 31 maret 2021).

Tempo.co, "Menteri Perdagangan Cabut Empat Aturan Paket Deregulasi", <https://bisnis.tempo.co/read/704868/menteri-perdagangan-cabut-empat-aturan-paket-deregulasi/full&view=ok> (diakses 31 maret 2021).

CNN Indonesia, "Pemerintah Cabut 32 Aturan di Kementerian ESDM", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180205133318-85-273872/pemerintah-cabut-32-aturan-di-kementerian-esdm> (diakses 31 maret 2021).

Kamus Besar Bahasa Indonesia Versi Online, <https://kbbi.web.id> (diakses 3 April 2021).

Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Partisipasi Publik", <http://partisipasiku.bphn.go.id/evaluasi-hukum> (diakses 20 April 2021).

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, "Penjaringan Data dan Informasi Pelaksanaan Undang-Undang", <https://puspanlakuu.dpr.go.id/kuesioner> (diakses 20 April 2021).

## Peraturan

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah.