

ANALISIS *EX-ANTE* OLEH EKSEKUTIF TERHADAP RANCANGAN UNDANG-UNDANG: MENUJU LEGISLASI BERKUALITAS MELALUI PENDEKATAN TEKNOKRASI

Victor Imanuel W. Nalle

Retno Dewi Pulung Sari

Martika Dini Syaputri

Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika
Jl. Dr. Ir. H. Soekarno 201 Surabaya
Email: vicnalle@yahoo.com

Abstract

Indonesia has the Constitutional Court to maintain the constitutionality of the law. However judicial review in Indonesian Constitutional Court does not always able to prevent potential or actual violation of constitutional rights. In addition, ex-post facto review in Indonesian Constitutional Court is not to examine the harmonization between the law and the synchronization of legal concepts used by the law. Therefore, the practice of ex-post facto review can open up opportunities for poor legislation and affect parties directly over long periods of time. The complementary of ex-post facto review is ex-ante review which is addressed to test the drafted law (bill). Ex-ante review in Indonesia can be found in the synchronization of academic paper and the harmonization of Bill by the Ministry of Justice and Human Rights. This research aims to analyze the weaknesses of ex-ante review mechanism in Indonesia. This is a socio-legal research conducted through an analysis of legislation, policy documents, and interviews with relevant informants. Based on the analysis of legislation, policy documents and primary data collection, it was found that ex-ante review mechanisms by executives had weaknesses in terms of the associated institutional role, the methods used, and the procedures.

Key words: *legislation, ex-ante review, impact assessment*

Abstrak

Indonesia telah memiliki Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menjaga konstitusionalitas undang-undang. Namun uji materiil di MK tidak selalu dapat mencegah kerugian konstitusional yang mungkin timbul, khususnya kerugian konstitusional yang bersifat aktual. Selain itu uji materiil ex-post facto di MK bukan untuk menguji harmonisasi antar undang-undang maupun sinkronisasi ketepatan konsep-konsep hukum yang digunakan oleh undang-undang. Oleh karena itu mekanisme uji materiil ex-post facto yang dipraktikkan selama ini membuka peluang bagi berlakunya legislasi dengan kualitas yang buruk dan dapat merugikan pihak-pihak yang terkena dampaknya secara langsung dalam rentang waktu yang lama. Mekanisme yang dapat melengkapi ex-post facto review adalah ex-ante review, yaitu pengujian yang ditujukan pada rancangan undang-undang. Mekanisme ex-ante review di Indonesia dapat ditemukan pada mekanisme penyelarasan naskah akademik dan harmonisasi rancangan undang-undang yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Penelitian ini bertujuan menganalisis

kelemahan-kelemahan pada mekanisme ex-ante review. Penelitian ini adalah penelitian sosio-legal dan dilakukan melalui analisis terhadap peraturan perundangan, dokumen kebijakan, serta hasil wawancara dengan informan yang relevan. Berdasarkan analisis terhadap peraturan perundangan, dokumen kebijakan serta pengumpulan data primer ditemukan bahwa mekanisme ex-ante review oleh eksekutif memiliki kelemahan dari aspek peran kelembagaan terkait, metode yang digunakan, serta prosedur yang perlu ditempuh.

Kata kunci: legislasi, *ex-ante review*, analisis dampak

Latar Belakang

Legislasi merupakan bagian dari hukum tata negara yang kompleks sifatnya. Legislasi bukan hanya bersentuhan dengan aspek yuridis tetapi juga aspek-aspek nonyuridis, misalnya politik, ekonomi, dan lain-lain. Hal ini merupakan sebuah keniscayaan karena legislasi adalah sebuah agregat dari berbagai kepentingan.¹ Proses legislasi yang berlangsung di parlemen, dengan demikian, bukan hanya bersentuhan dengan aspek teori legislasi tetapi juga aspek di luar doktrin ilmu hukum. Kondisi tersebut menurut Natabaya menunjukkan bahwa sejatinya produk legislasi adalah produk politis berbaju yuridis.²

Persoalan legislasi di Indonesia sebagai agregat kepentingan dan faktor politis tidak dapat dilepaskan dari persoalan meningkatkan kualitas legislasi serta pembentukan undang-undang yang sinkron dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Indonesia telah memiliki Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menjaga konstitusionalitas undang-undang. Kewenangan tersebut diberikan pada MK melalui Perubahan Ketiga UUD

1945. Perkembangan legislasi di Indonesia pascareformasi – terutama sejak terbentuknya MK – menunjukkan bahwa terjadi peningkatan jumlah undang-undang yang dibatalkan oleh MK. Fakta ini menunjukkan bahwa kualitas undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Presiden seringkali mengabaikan aspek konstitusionalitasnya.

Walaupun wewenang MK melakukan *judicial review* dapat menjaga konstitusionalitas undang-undang, tetapi bukan berarti tidak menyisakan kelemahan bagi kualitas legislasi di Indonesia. *Judicial review* tidak dapat mencegah kerugian konstitusional karena dilakukan ketika kerugian konstitusional mungkin secara aktual telah terjadi akibat telah dilaksanakannya undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI 1945. *Judicial review* di MK juga bukan untuk menguji harmonisasi antar undang-undang maupun sinkronisasi ketepatan konsep-konsep hukum yang digunakan oleh undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa *judicial review* tidak selalu dapat mencegah kerugian yang mungkin timbul tersebut. Oleh karena itu, perlu

1 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 79.

2 H.A.S. Natabaya, "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (suatu pendekatan input dan output)", *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4, No. 2*, (Juni 2007): 13

dikonstruksikan suatu mekanisme alternatif yang dapat meningkatkan kualitas legislasi dengan menguji indikator-indikator kualitas legislasi selain aspek konstitusionalitasnya.

Pengujian undang-undang sebagai upaya pencapaian kebenaran koherensi dalam struktur peraturan perundang-undangan juga berdampingan dengan pencapaian kebenaran korespondensi. Berdasarkan konteks Indonesia, yang dibutuhkan bukan hanya kecocokan proposisi antara konstitusi dan undang-undang, tetapi juga harus ditunjukkan adanya kerugian konstitusional yang ditimbulkan oleh suatu undang-undang. MK kemudian memperluas kemungkinan dengan memperluas kerugian konstitusional, bukan hanya pada kerugian yang aktual tetapi juga kerugian bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.³

Model pengujian ini menunjukkan bahwa MK membuka kemungkinan mekanisme pengujian undang-undang sebagai langkah preventif dalam mencegah kerugian konstitusional karena tidak hanya terbatas pada kerugian yang aktual. Di sisi lain, mekanisme tersebut tetap saja tidak dapat menutup kemungkinan adanya undang-undang yang langsung mengakibatkan kerugian konstitusional saat diundangkan. Hal ini menunjukkan bahwa legislasi yang tepat sasaran tidak seharusnya menyandingkan antara koherensi norma dengan korespondensi norma dan fakta. Korespondensi norma

dan fakta cenderung bersifat *ex-post facto* dan menutup pintu bagi upaya pencegahan kerugian konstitusional.

Sifat *ex-post facto* dalam *judicial review* oleh MK berimplikasi pengujian baru dapat dilakukan jika terdapat permohonan yang diajukan akibat adanya kerugian yang timbul (potensial dan aktual) karena dilaksanakannya suatu undang-undang. Rentang waktu antara diundangkannya suatu undang-undang dan permohonan pengujian di MK bisa dalam waktu dekat, tetapi juga bisa dalam waktu lama. Merupakan suatu kerugian besar jika, misalnya, pembatalan suatu undang-undang oleh MK terjadi setelah undang-undang tersebut telah berlaku dalam waktu yang relatif lama.

Sebagai contoh adalah Putusan MK Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU No. 20 Tahun 2003) dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (UU No. 9 Tahun 2009). Salah satu amar putusannya menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU No.20 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa "*badan hukum pendidikan dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi penyelenggara dan/atau satuan pendidikan, antara lain, berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN)*", tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam amar putusannya MK juga menyatakan bahwa frase "...yang orang tuanya tidak

3 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 006/PUU-III/2005.

mampu membiayai pendidikannya” di dalam Pasal 12 Ayat (1) huruf c UU No.20 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa “*setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya*”, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut memiliki rentang waktu 6 tahun sejak diberlakukannya UU No.20 Tahun 2003. Artinya, mekanisme *judicial review ex-post facto* yang dipraktikkan selama ini membuka peluang bagi berlakunya legislasi dengan kualitas yang buruk dan dapat merugikan pihak-pihak yang terkena dampaknya secara langsung dalam rentang waktu yang lama.

Sebagai pelengkap dari pengujian *ex-post facto review* adalah *ex-ante review*. *Ex-ante review* bersifat preventif karena ditujukan pada rancangan undang-undang, bukan pada undang-undang yang telah diundangkan. Penguji dapat menganalisis apakah norma dalam suatu rancangan undang-undang telah sinkron dengan norma dalam undang-undang dasar sehingga kemungkinan kerugian konstitusional setelah berlakunya undang-undang dapat diminimalkan. Melalui sinkronisasi dengan undang-undang dasar dan harmonisasi dengan undang-undang lain maupun analisis dampak undang-undang maka legislasi dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan kajian keilmuan.⁴

Selain menjaga konstitusionalitas undang-undang, aspek peningkatan kualitas juga dapat dicapai melalui mekanisme *ex-ante review*. Kualitas legislasi yang buruk bukan hanya karena inkonstitusionalitas undang-undang, tetapi juga disharmoni dengan undang-undang lainnya serta buruknya metodologi dalam proses legislasi. Disharmoni antar undang-undang dapat berakibat pada legislasi yang berlebihan secara kuantitas, bahkan ketidakpastian hukum karena perbedaan pengaturan. Salah satu contoh disharmoni antar undang-undang sehingga menimbulkan kerancuan adalah pengaturan ruang lingkup keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17 Tahun 2003) dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU No. 19 Tahun 2003). Pasal 2 huruf g UU No.17 Tahun 2003 mengatur bahwa keuangan negara mencakup kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 mengatur bahwa terhadap BUMN Persero berlaku prinsip-prinsip perseroan terbatas dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007).

Konsep *ex-ante review* di Indonesia sebenarnya dapat ditemukan pada mekanisme penyalarsannaskahakademikdanharmonisasi rancangan undang-undang. Peran tersebut

4 Terkait legislasi berbasiskan kajian akademik atau teoretis lihat Luc J. Wintgens, “Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence” dalam Luc J. Wintgens (Ed), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, (Oregon: Hart Publishing, 2002), hlm. 10.

dijalankan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) Kementerian Hukum dan HAM bagi rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah. Mekanisme *ex-ante review* juga dilakukan oleh DPR melalui Badan Legislasi dalam bentuk harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang inisiatif DPR. Namun analisis pada artikel ini akan difokuskan pada mekanisme *ex-ante review* rancangan undang-undang dari Pemerintah karena mempertimbangkan mayoritas rancangan undang-undang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) berasal dari Pemerintah. Selain itu mekanisme *ex-ante review* lebih memungkinkan untuk dipertajam karena Pemerintah telah ditunjang oleh birokrasi dan keahlian aparatur sipil negara yang terspesialisasi.

Walaupun pengujian rancangan undang-undang (*ex-ante review*) dilakukan oleh eksekutif yang ditunjang sistem birokrasi dan keahlian yang terspesialisasi di setiap sektor tetapi tidak dapat terhindar dari kelemahan-kelemahan yang sifatnya inheren. Oleh karena itu, artikel ini akan menganalisis kelemahan-kelemahan pada mekanisme *ex-ante review* di BPHN dan Ditjen PP. Analisis tersebut diharapkan dapat memperkuat kualitas legislasi melalui perbaikan mekanisme *ex-ante review* rancangan undang-undang yang berasal dari eksekutif.

Pembahasan

A. Kualitas Legislasi dan Ex-Ante Review

Pada satu dekade terakhir, perhatian terhadap kualitas legislasi di negara-negara Uni Eropa mengalami peningkatan. Peningkatan kualitas legislasi dipercaya dapat berpengaruh bukan hanya pada aksesibilitas hukum tetapi juga pertumbuhan ekonomi dan demokrasi. Upaya untuk merancang sebuah sistem legislasi yang berkualitas tentunya juga mengalami tantangan karena proses legislasi terkait dengan beberapa fungsi. Legislasi berkaitan dengan fungsi instrumental sebagai kebijakan publik, fungsi politis dalam mengakomodir berbagai kepentingan, dan fungsi birokrasi karena undang-undang menyediakan pengaturan bagi bekerjanya birokrasi dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan.

Pada era Orde Baru, masalah kualitas legislasi tidak menjadi fokus dalam pengembangan sistem hukum. Paradigma pembangunan Orde Baru menempatkan legislasi semata-mata sebagai instrumen untuk mendukung program pembangunan. Gagasan hukum dan pembangunan tersebut disampaikan oleh Mochtar Kusuma-Atmadja dalam tulisannya berjudul "Pengembangan Filsafat Hukum Indonesia". Menurut Mochtar, hukum tidak hanya berperan untuk mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, hukum juga berperan sebagai sarana pembangunan

masyarakat ke arah yang dikehendaki. Ide ini meminjam fungsi hukum sebagai instrumen *social engineering* yang dikemukakan oleh Roscoe Pound.⁵

Menurut Otto, Stoter, dan Arnscheidt kualitas legislasi di negara berkembang sebenarnya merupakan kebutuhan mendesak. Problem kualitas legislasi di negara berkembang pada umumnya terkait dua aspek. Pertama, aspek peran dan legitimasi dari pembentuk undang-undang maupun prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukan undang-undang. Kedua, aspek efektivitas undang-undang di masyarakat. Kedua problem tersebut dipengaruhi minimnya kualitas anggota parlemen dalam aspek teoretis dan teknis legislasi serta kegagalan model hukum dan pembangunan Orde Baru yang pada umumnya tidak dapat diimplementasikan karena perubahan sosial tidak terjadi secara signifikan.⁶ Ketika Orde Baru berakhir, perhatian terhadap kualitas legislasi mulai meningkat terutama sejak pembentukan MK yang kemudian diikuti dengan dibatalkannya beberapa undang-undang yang inkonstitusional.

Kualitas legislasi juga merupakan konsep yang luas dalam kajian teori perundang-

undangan. Menurut Helen Xanthaki, pencapaian kualitas legislasi dapat dilakukan jika perancang undang-undang berpegang pada keutamaan (*virtues*) dalam perancangan undang-undang. Keutamaan tersebut antara lain:⁷

1. kemampuan undang-undang untuk mencapai hasil yang diinginkan (*efficacy*);
2. kesesuaian perilaku dengan norma hukum dalam undang-undang (*effectiveness*);
3. efisiensi, yaitu mencakup kejelasan (*clarity*), ketelitian (*precision*), dan tidak ambigu;
4. kesederhanaan bahasa dan tidak bias gender (*plain and gender neutral language*).

Jika merujuk pada negara lain, ruang lingkup kualitas legislasi mengalami perkembangan. Di Belanda, masalah kualitas legislasi awalnya difokuskan pada aspek bahasa. Kualitas legislasi dikaitkan dapat jelas tidaknya perumusan norma hukum dalam undang-undang. Oleh karena itu analisis terhadap kualitas legislasi tidak dapat lepas dari analisis linguistik terhadap undang-undang.⁸ Fokus legislasi terhadap aspek linguistik bukan hanya terjadi di Belanda

5 Sidharta, "Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)" dalam Sidharta (Ed), *Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi*, (Jakarta: Epistema Institute dan HuMa, 2012), hlm. 52-53.

6 J.M. Otto, W.S.R. Stoter dan J. Arnscheidt, "Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects" dalam J. Arnscheidt, B. van Rooij dan J.M. Otto (Eds), *Lawmaking for Development*, (Leiden: Leiden University Press, 2008), hlm.55.

7 Helen Xanthaki, "On transferability of legislative solutions: the functionality test" dalam Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (Eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach – in Memoriam of Sir William Dale*, (Hampshire, Burlington: Ashgate, 2008), hlm. 17.

8 N.A. Floriijn, "Quality of Legislation: A law and development project" dalam J. Arnscheidt, B. van Rooij dan J.M. Otto (Eds), *Lawmaking for Development*, (Leiden: Leiden University Press, 2008), hlm. 80.

tetapi juga pada negara Eropa lainnya.

Kajian kualitas legislasi kemudian mengalami perkembangan pada aspek legislasi lainnya. Harmonisasi legislasi kemudian menjadi salah satu aspek yang menjadi fokus dalam peningkatan kualitas legislasi. Inkonsistensi antar undang-undang menjadi penyebabnya. Pada akhirnya fokus kajian kualitas legislasi di Eropa menjadi makin komprehensif.

Agar keutamaan yang menjadi nilai dalam kualitas legislasi dapat tercapai secara komprehensif maka mekanisme dalam pembentukan undang-undang (*law making*) menjadi perhatian dalam kajian legislasi. Di Belanda, salah satu mekanisme yang secara prosedural dapat berpengaruh pada kualitas legislasi adalah *ex-ante review*. *Ex-ante review*, menurut Verschuuren dan Van Gestel, didefinisikan sebagai:⁹

“Future oriented research into the expected effects and side-effects of potential new legislation following a structured and formalised procedure, leading to a written report. Such research includes a study of the possible effect and side-effects of alternatives, including the alternative of not regulating at all.”

(Terjemahan: Suatu riset yang berorientasi pada masa depan terkait dampak yang diharapkan maupun efek samping dari rancangan undang-undang baru. Riset tersebut

mencakup prosedur yang terstruktur dan formal serta dilaporkan secara tertulis. Riset semacam ini juga mencakup kajian tentang efek yang mungkin timbul dari undang-undang dan efek samping dari beberapa alternatif pengaturan dalam undang-undang. Bahkan termasuk alternatif untuk tidak melakukan pengaturan sama sekali dalam undang-undang.)

Menurut Verschuuren dan Van Gestel, *ex-ante review* memiliki beberapa macam bentuk dengan mengacu pada pengujian yang bersifat internal dan eksternal. *Ex-ante review* dapat dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk melakukan hal tersebut maupun oleh lembaga eksternal yang independen dan menjadi pemangku kepentingan terhadap rancangan undang-undang yang akan diuji. Perbedaan bentuk pengujian tersebut juga tergantung pada instrumen yang digunakan dalam pengujian. Instrumen-instrumen tersebut mencakup beberapa variasi. Instrumen yang dilakukan untuk melakukan pengujian pada umumnya diistilahkan sebagai *Regulatory Impact Assessment* (RIA) atau *Impact Assessment* (IA).¹⁰

Menurut Voermans, evaluasi *ex-ante* dapat mencegah kerusakan kualitas undang-undang yang kemudian justru dapat menghambat implementasinya. Mekanisme evaluasi *ex-ante* di Belanda diatur dalam *Aanwijzingen voor de regelgeving* (Petunjuk Legislasi),

9 Jonathan Verschuuren dan Rob van Gestel, “Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction” dalam Jonathan Verschuuren (Ed.), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), hlm. 4

10 *Ibid*, hlm. 4.

suatu kumpulan pedoman yang harus dipatuhi legislator dalam proses legislasi.¹¹ Namun evaluasi *ex-ante* tersebut dapat berdampak positif pada kualitas legislasi jika ditunjang dengan data empiris untuk melengkapi analisis dampak secara komprehensif.¹²

Ex-ante review di Finlandia, dalam upaya meningkatkan kualitas legislasi, dimulai dari tahap penyiapan rancangan undang-undang. Pemerintah membentuk tim/kelompok kerja penyiapan rancangan undang-undang yang dari aparatur sipil negara lintas departemen/ lembaga negara. Tim tersebut kemudian melakukan analisis dampak (*impact assessment*) dari rancangan undang-undang yang akan diajukan. Setelah analisis dampak dilakukan dan rancangan undang-undang disusun, maka pemeriksaan kualitas legislasi dilakukan oleh satuan kerja pada kementerian hukum (*Ministry of Justice*) terhadap rancangan undang-undang tersebut. Pemeriksaan kualitas legislasi dilakukan dengan memperhatikan aspek teknis struktur rancangan, konsistensi dan kesesuaian dengan asas-asas hukum maupun undang-undang lainnya.¹³ Selain itu kualitas legislasi di Finlandia dicapai dengan menguatkan diskursus antara parlemen dengan aparatur sipil negara yang berperan

dalam penyusunan rancangan undang-undang. Penguatan diskursus tersebut juga ditunjang dengan kualitas aparatur sipil negara di Finlandia secara teoretis dan teknis di bidang perancangan undang-undang.¹⁴

Kualitas aparatur sipil negara menjadi faktor penting bagi Finlandia dalam meningkatkan kualitas legislasi. Kepakaran aparatur sipil negara dalam bidang legislasi menjadi nilai penting karena mereka berperan sebagai aktor internal dalam proses di legislatif. Saat pembahasan rancangan undang-undang, parlemen menempatkan perancang undang-undang dari aparatur sipil negara yang terkait sebagai mitra pembahasan yang setara. Selain itu parlemen juga mendengarkan pendapat dari pakar maupun pemangku kepentingan.¹⁵

Kualitas legislasi juga terkait dengan partisipasi warga negara dalam proses legislasi. Peningkatan keterlibatan langsung warga negara berbanding lurus dengan peningkatan legitimasi legislasi serta kualitas legislasi yang dihasilkan. Selain itu aspek efisiensi waktu dalam proses legislasi juga dapat berpengaruh pada kehati-hatian parlemen atau pemerintah dalam memeriksa rancangan undang-undang yang sedang dibahas.¹⁶

11 W.J.M. Voermans, "Evaluation of legislation in the Netherlands", *Legislação* No. 33/34, (June 2003): 36

12 Nico Florijn, "The Instructions for Legislation in The Netherlands: A Critical Appraisal", *Legisprudence* Vol IV, No 2 (October 2010): 191.

13 H.M. ten Napel et.al, *Legislative Processes in Transition. Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process*, (Leiden/The Hague: WODC/Ministry of Security and Justice, 2012), hlm. 20-21.

14 W.Voermans, H. M. ten Napel & R. Passchier, "Combining efficiency and transparency in legislative processes", *Theory and Practice of Legislation*, Vol. 3, Issue 3, (2015): 287.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*, hlm. 286.

Praktik legislasi di Belanda dan Finlandia menunjukkan bahwa kualitas legislasi dapat dicapai jika langkah preventif dalam menilai norma telah dimulai sejak tahap penyusunan rancangan undang-undang. Analisis yang penting dalam tahap penyusunan rancangan undang-undang adalah pemeriksaan teknis struktur rancangan undang-undang, harmonisasi norma dan asas serta analisis dampak (*impact assessment*). Ketiga analisis tersebut menjadi bagian dari *ex-ante review* yang secara normatif ditempatkan sebagai instrumen teknokrasi (*technocratic tool*) dalam legislasi.¹⁷ Selain ketiga bentuk analisis tersebut, *ex-ante review* juga dapat dilengkapi dengan bentuk analisis lainnya, yaitu analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis*), analisis biaya efektivitas (*cost effectiveness analysis*), analisis biaya kepatuhan (*compliance cost analysis*), analisis dampak terhadap dunia usaha (*business or small business impact analysis*), analisis fiskal dan anggaran (*fiscal or budgetary analysis*).¹⁸

B. Dinamika Gagasan Ex-Ante Review oleh Eksekutif di Indonesia

Indonesia pertama kali mengatur sistem peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat (UU No. 1 Tahun 1950). UU ini dikeluarkan oleh Negara RI di

Jogyakarta (negara bagian), sedangkan untuk RIS (pemerintah federal) berlaku UU Drt No. 2 Tahun 1950. Namun UU No. 1 Tahun 1950 tidak mengatur secara detil mekanisme pembentukan undang-undang termasuk proses pengujian rancangan undang-undang ketika dalam tahap pembahasan.

UU No. 1 Tahun 1950 kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004). UU No. 10 Tahun 2004, sebagai undang-undang pertama yang mencoba mengatur proses legislasi secara lengkap, menunjukkan kekurangan dalam pengaturan proses penyiapan rancangan undang-undang. Bab II undang-undang ini secara khusus mengatur prosedur penyusunan rancangan undang-undang. Penyusunan rancangan undang-undang berdasarkan Prolegnas dilakukan oleh Panitia antardepartemen yang dibentuk pemrakarsa rancangan undang-undang. Sebaliknya, penyusunan rancangan undang-undang di luar Prolegnas dilakukan oleh pemrakarsa rancangan undang-undang setelah melakukan konsultasi dengan Menteri yang membidangi peraturan perundang-undangan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang juga dilakukan pada rancangan

17 Luzius Mader, "Evaluating the Effects: a contribution to the Quality of Legislation", *Statute Law Review* Vol. 22, No. 2, (2001): 130.

18 Victoria E. Aitken, "An exposition of legislative quality and its relevance for effective development", *ProLaw Student Journal* Vol. 2, (2013): 23.

undang-undang dalam Prolegnas yang berasal dari Presiden dan dikoordinasikan oleh menteri membidangi peraturan perundang-undangan.

Proses harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang disebutkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 sebenarnya merupakan tahapan atau proses yang dapat digunakan dalam rangka melakukan pengujian terhadap rancangan undang-undang. Namun pengaturan jangka waktu harmonisasi rancangan undang-undang justru dapat menyulitkan kementerian untuk mengharmonisasikan rancangan undang-undangan secara ideal. Ketika rancangan undang-undang disusun berdasarkan Prolegnas, Pemrakarsa menyampaikan rancangan undang-undang kepada menteri yang membidangi peraturan perundang-undangan dan menteri/pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan. Pertimbangan dan paraf persetujuan tersebut diutamakan pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan. Namun waktu yang diberikan oleh Perpres No. 68 Tahun 2005 paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak rancangan undang-undang diterima.¹⁹ Jangka waktu yang diberikan justru dapat menjadi kesulitan tersendiri jika tidak ditunjang oleh kuantitas dan kapasitas birokrasi yang memadai dalam menjalankan fungsi tersebut.

Prosedur penyusunan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR justru tidak menunjukkan mekanisme yang dapat mengupayakan pembentukan legislasi berkualitas. UU No. 10 Tahun 2004 dan Perpres No. 68 Tahun 2005 sangat minimalis dalam mengatur prosedur penyusunan rancangan undang-undang dari DPR. Terminologi harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tidak ditemukan dalam prosedur penyusunan rancangan undang-undang dari DPR. Satu-satunya mekanisme umpan balik dalam mengoreksi rancangan undang-undang dari DPR adalah saran penyempurnaan dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Menteri yang ditugaskan oleh Presiden untuk proses pembahasan menyiapkan pandangan dan pendapat pemerintah serta menyiapkan saran penyempurnaan yang diperlukan dalam bentuk DIM melalui koordinasi dengan Menteri yang membidangi peraturan perundang-undangan dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen terkait.²⁰

Berbagai kelemahan yang terdapat dalam pengaturan penyusunan rancangan undang-undang dalam UU No. 10 Tahun 2004 menjadi salah satu pertimbangan untuk menyusun undang-undang pengganti yang lebih komprehensif. Salah satu kelemahan UU No. 10 Tahun 2004 yang terkait naskah akademik dikritisi Maria Farida Indrati dalam rapat konsultasi dengan Pansus saat membahas

19 Perpres No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Perpres ini merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 10 Tahun 2004.

20 Pasal 32 ayat (1) Perpres No. 68 Tahun 2005.

rancangan undang-undang pengganti UU No. 10 Tahun 2004. Menurut Maria Farida Indrati, kelemahan UU No. 10 Tahun 2004 adalah tidak mewajibkan adanya naskah akademik. Tidak adanya kewajiban tersebut berakibat sukar untuk menelusuri rasionalisasi atau argumentasi teoretis dan empiris dari suatu undang-undang ketika didalilkan terjadi kerugian konstitusional. Maria Farida Indrati mengilustrasikannya demikian:²¹

“Jadi misalnya begini, kita membuat Undang-undang MD3 misalnya kemudian dirumuskan pada waktu membuat penelitian kita mengatakan bahwa anggota DPR itu satu provinsi itu lima, tetapi begitu jadi undang-undang waktu risalah itu dibentuk kemudian ‘oh tidak, jangan lima, empat saja’, akhirnya empat, kenapa? Mereka yang berbicara dalam sidang itu ‘loh, ini agenda RUU Pemekaran Wilayah sekian banyak, jadi kalau nanti lima, lima kali berapa provinsi itu melebihi sepertiga anggota DPR, jadi kan tidak mungkin’, akhirnya itu menjadi empat. Nah, kalau undang-undang itu nanti masuk ke MK, maka MK mengatakan ‘dulu bagaimana sih kok orang mengatakan minta lima’, nah kemudian kita telusurnya ke sana, tetapi kebanyakan Naskah Akademik yang sekarang tidak ada penelusuran itu langsung, jadi hanya menyatakan ini ada masalah perlu diatur.”

Yusril Ihza Mahendra dalam sebuah Rapat Dengar Pendapat Umum juga menyampaikan

secara implisit pentingnya proses harmonisasi dan sinkronisasi. Proses harmonisasi dan sinkronisasi tersebut, menurut Yusril, seharusnya secara khusus dilakukan dalam suatu Kementerian yang membidangi peraturan perundang-undangan, yang dalam konteks Indonesia adalah Kementerian Hukum dan HAM.²²

UU No. 12 Tahun 2011 kemudian diundangkan sebagai pengganti dari UU No. 10 Tahun 2004 dengan perubahan yang signifikan terhadap proses penyusunan rancangan undang-undang. Setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011, mulai muncul wacana kualitas legislasi dalam bentuk harmonisasi, pemantapan dan pembulatan konsepsi sebagai bentuk *ex-ante review* di tahap penyusunan rancangan undang-undang, khususnya bagi rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah. Mekanisme *ex-ante review* bagi rancangan undang-undang dari Pemerintah diatur lebih detil dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 87 Tahun 2014). Pemrakarsa rancangan undang-undang dari Pemerintah secara prosedural harus menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang kepada Menteri Hukum dan HAM.

21 Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 01 Maret 2011.

22 Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 26 Januari 2011.

Kementerian Hukum dan HAM kemudian melaksanakan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dalam bentuk penyelarasan rancangan undang-undang terhadap Pancasila, UUD NRI 1945, dan Undang-Undang lain, aspek teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, serta penyepakatan substansi rancangan undang-undang.²³

Kementerian Hukum dan HAM secara prosedural juga telah berperan sejak tahap penyelarasan Naskah Akademik.²⁴ Peran ini dijalankan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), suatu lembaga yang berada di bawah Kementerian Hukum dan HAM.²⁵ BPHN dulunya Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) yang didirikan tahun 1958 dengan tugas meninjau kembali peraturan perundang-undangan era kolonial. Pada tahun 1974, Soeharto menyampaikan gagasannya untuk mengoptimalkan LPHN dalam kerangka mendukung pembangunan nasional, suatu terminologi khas Orde Baru. Setelah Seminar Hukum Nasional III di Surabaya, melalui Keputusan Presiden Nomor 45 tahun 1974, LPHN resmi berubah menjadi BPHN dan mempunyai kedudukan sebagai Eselon I di bawah Departemen Kehakiman.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 29 Tahun 2015 menunjukkan peran BPHN

dalam proses penyusunan rancangan undang-undang, tetapi tidak sampai pada proses pembahasan di DPR. Pusat Perencanaan Hukum Nasional di bawah BPHN menjadi pusat dari proses penyusunan tersebut dengan adanya Bidang Perencanaan Legislasi, Bidang Penyusunan Naskah Akademik, dan Bidang Penyelarasan Naskah Akademik. Laporan Kinerja BPHN Tahun 2016 menyatakan secara eksplisit pentingnya tahapan *ex-ante* pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedudukan BPHN diposisikan bersinggungan erat dengan aspek-aspek strategis di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan baik pada tahapan *ex-ante* maupun *ex-post* dan bidang pelayanan hukum serta pembudayaan hukum. Aspek tersebut akan berkontribusi pada upaya penataan regulasi dan pemberian akses keadilan bagi masyarakat.²⁶

BPHN pada tahun 2016 juga telah menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan UU No. 12 Tahun 2011. Naskah Akademik tersebut juga menunjukkan lemahnya proses penyusunan rancangan undang-undang ketika didasarkan pada UU No. 12 Tahun 2011, terutama analisis terhadap dampak yang dapat timbul setelah pemberlakuan suatu undang-undang. Naskah Akademik tersebut memberikan contoh UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem

23 Pasal 51 Perpres No. 87 Tahun 2014.

24 Pasal 9 Perpres No. 87 Tahun 2014. Namun pengaturan ruang lingkup penyelarasan Naskah Akademik tidak diatur secara detail pada Perpres No. 87 Tahun 2014.

25 Lihat Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM.

26 Badan Pembinaan Hukum Nasional RI, *Laporan Kinerja Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2016*, (Jakarta: BPHN, 2016), hlm. 8.

Peradilan Pidana. Selama masa transisi untuk pemberlakuan UU tersebut ternyata sulit untuk penyediaan biaya yang diperlukan oleh UU, termasuk kesulitan dalam mempersiapkan peraturan pelaksanaannya.²⁷

Penekanan analisis dampak dari undang-undang sebelum diberlakukan kembali ditekankan pada rekomendasi ruang lingkup materi muatan perubahan UU No. 12 Tahun 2011 dalam Naskah Akademik yang disusun oleh BPHN. Poin yang menarik dari rekomendasi materi muatan tersebut adalah penempatan tahapan analisis dampak undang-undang. Analisis dampak undang-undang justru diposisikan sebagai dasar penyusunan naskah akademik. Artinya, hasil dari analisis dampak undang-undang menentukan perlu tidaknya suatu naskah akademik beserta rancangan undang-undang disusun. Undang-undang baru diprogramkan dalam perencanaan pembentukan undang-undang setelah naskah akademik dan rancangan undang-undang telah disusun.²⁸

Jika peran BPHN dalam penyelarasan naskah akademik dioptimalkan tentunya harus ditunjang dengan ketersediaan sumber daya manusia yang berkompeten di bidang legislasi. Jika merujuk pada data kepegawaian, pegawai BPHN saat ini berjumlah 211 (dua ratus sebelas) orang. Sebaran tingkat pendidikan sumber daya manusia yang ada di BPHN

Gambar 1. Posisi Analisis Dampak UU



Sumber: data sekunder, diolah, 2018.

adalah SD berjumlah 3 (tiga) orang, SLTP berjumlah 3 (tiga) orang, SLTA berjumlah 31 (tiga puluh satu orang), DIII berjumlah 15 (lima belas) orang, S1 berjumlah 98 (sembilan puluh delapan) orang, S2 berjumlah 60 (enam puluh) orang dan S3 berjumlah 1 (satu) orang. Selain itu, Pusrenkumnas BPHN yang berperan dalam penyelarasan naskah akademik hanya memiliki 24 (dua puluh empat) pegawai. Pegawai dengan jabatan fungsional perancang dalam Pusrenkumnas yang tersedia sejumlah 7 (tujuh) orang. Ketersediaan sumber daya manusia tersebut dari perspektif kuantitas dan kapasitas tentunya tidak sebanding jika melihat jumlah rancangan undang-undang yang masuk dalam Prolegnas 2015-2019 mencapai 182 judul.²⁹

Rekomendasi untuk meningkatkan kualitas legislasi melalui *ex-ante review* dengan pendekatan analisis dampak regulasi

27 Kelompok Kerja Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011*, (Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, 2016), hlm. 75.

28 *Ibid*, hlm. 111.

29 Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Op.cit*, hlm. 6-7.

juga berasal dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Bappenas memiliki kepentingan yang berbeda dengan BPHN dalam rekomendasi ini, yaitu kepentingan untuk menyelaraskan pembentukan undang-undang dengan arah perencanaan pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN). Selain juga terkait dengan kebijakan penganggaran pembentukan undang-undang.

Latar belakang dari kepentingan penyelarasan legislasi dan perencanaan pembangunan adalah adanya kesenjangan antara luaran dari proses legislasi dan RPJMN. Kesenjangan tersebut ditunjukkan oleh Bappenas di tahun 2013 dalam suatu laporan kajian yang komprehensif dan detil terkait pengintegrasian kerangka regulasi dalam RPJMN. Kajian dari Bappenas menunjukkan Prolegnas 2010-2014 merencanakan pengesahan 258 rancangan undang-undang menjadi undang-undang, tetapi RPJMN 2010-2014 hanya merencanakan 29 rancangan undang-undang. Rancangan undang-undang yang sejalan antara RPJMN 2010-2014 dan Prolegnas 2010-2014 hanya 20 rancangan undang-undang. Kondisi tersebut, menurut Bappenas, menunjukkan tidak adanya keselarasan antara perencanaan legislasi dengan perencanaan pembentukan regulasi yang seharusnya memperlihatkan sinergi antara peran negara sebagai regulator dan

peran negara sebagai operator.³⁰

Kualitas legislasi yang buruk karena minimnya *ex-ante review* juga ditunjukkan Bappenas dengan menginventarisasi sejumlah undang-undang yang bermasalah pada substansinya. Masalah pada substansi tersebut antara lain adanya pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, inkonsistensi dalam perumusan pasal-pasalnya, ketidakjelasan obyek maupun subyek yang diatur sehingga berpotensi mengakibatkan kesalahpahaman, dan pengulangan suatu pernyataan satu pasal pada regulasi tertentu pada satu atau lebih regulasi yang lain. Semua permasalahan kualitas substansi legislasi tersebut sebenarnya merupakan turunan dari kualitas dalam proses penyusunan rancangan undang-undang.

Serupa dengan BPHN, Bappenas juga mengusulkan agar naskah akademik disusun setelah dilakukan analisis terhadap dampak regulasi dengan pendekatan *cost and benefit analysis*. Jika berdasarkan analisis tersebut ternyata disimpulkan perlu pembentukan undang-undang maka akan dilanjutkan dengan penyusunan naskah akademik. Selain *cost and benefit analysis*, Bappenas juga merekomendasikan pendekatan *cost effectiveness analysis*.³¹

Bappenas juga mengusulkan mekanisme yang perlu ditempuh pasca-penyusunan

30 Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, *Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015–2019*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional /Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2013), hlm. 3-4.

31 *Ibid*, hlm. 128 – 129.

naskah akademik. Naskah akademik dan rancangan undang-undang yang telah disusun kementerian/lembaga pemrakarsa harus melewati 3 (tiga) direktorat yang ada di Bappenas dan juga *Trilateral Meeting* sebelum akhirnya usulan rancangan undang-undang tersebut dicantumkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah. Mekanisme yang diusulkan Bappenas tersebut justru menunjukkan tidak sinkronnya koordinasi dalam menjalankan tugas dan fungsi Bappenas dengan BPHN. Padahal BPHN juga memiliki tugas untuk melakukan penyelarasan naskah akademik yang disusun oleh kementerian/lembaga pemrakarsa.

Ex-ante review pada rancangan undang-undang dari pemerintah, dalam versi Bappenas ini, tampaknya diorientasikan sebagai instrumen pendukung pembangunan. Tentunya ini menjadi tidak berbeda dengan gagasan Soeharto ketika mengubah LPHN menjadi BPHN dengan tujuan “membina” hukum nasional agar dapat selaras dengan tujuan pembangunan nasional. Secara instrumental, proses pengujian ini tentunya dapat diandalkan untuk mencapai tujuannya. Namun tentunya proses pengujian *ex-ante* tidak dapat dilihat sekedar dari relevan tidaknya rancangan undang-undang terhadap kepentingan pembangunan nasional, tetapi juga ada tidaknya potensi kerugian konstitusional yang mungkin dialami warga negara. Karena tidak tertutup kemungkinan

suatu undang-undang yang mendukung rencana pembangunan justru mengakibatkan kerugian konstitusional.

Kemungkinan pengabaian aspek kerugian konstitusional dalam usulan pengujian *ex-ante* dari Bappenas dapat dilihat pada Model Analisa Kerangka Regulasi (Makara) yang disusun Bappenas dalam analisis naskah akademik dan rancangan undang-undang. Indikator dalam Makara lebih banyak mencakup kriteria yang terkait dengan peningkatan efisiensi regulasi dan kemanfaatannya bagi implementasi rencana pembangunan. Tiga belas indikator tersebut antara lain:³²

1. Rancangan undang-undang yang tidak diusulkan tidak berpotensi konflik dan multitafsir. Jika merujuk pada *Background Study* yang dilakukan Bappenas, terminologi konflik hukum tersebut didefinisikan sebagai konflik dengan undang-undang lainnya.
2. Rancangan undang-undang yang diusulkan telah didasarkan pada RPJMN.
3. Terdapat permasalahan yang ingin diselesaikan dengan pembentukan undang-undang.
4. Pembentukan undang-undang merupakan upaya terakhir untuk mengatasi permasalahan tersebut.
5. Rancangan undang-undang tersebut sudah mengandung solusi yang mampu mengatasi masalah.

32 Kedeputan Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, (Jakarta: Bappenas, 2011), hlm. 35-36.

6. Solusi dalam rancangan undang-undang tidak menimbulkan masalah baru.
 7. Ketersediaan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan undang-undang tersebut.
 8. Rancangan undang-undang tidak memerintahkan pembentukan lembaga baru. Indikator ini berorientasi pada efisiensi struktural maupun implikasi anggaran dari penambahan struktur baru dalam pemerintahan.
 9. Rancangan undang-undang tidak membutuhkan penyediaan sarana prasarana baru untuk pelaksanaannya.
 10. Rancangan undang-undang tidak memerintahkan pembentukan peraturan pelaksanaan. Indikator ini untuk mencegah terjadinya inflasi regulasi pelaksana akibat jumlah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang terlalu banyak.
 11. Rancangan undang-undang tidak berpotensi menimbulkan beban pengeluaran rutin baru bagi negara.
 12. Pelaksanaan rancangan undang-undang tidak berpotensi membebani masyarakat baik secara sosial maupun ekonomi.
 13. Rancangan undang-undang memberikan potensi manfaat secara sosial dan ekonomi bagi masyarakat.
- Sebelum BPHN dan Bappenas merekomendasikan analisis *ex-ante* dalam pembentukan undang-undang, *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) telah merekomendasikan analisis *ex-ante* terhadap rancangan undang-undang dengan pendekatan *Regulatory Impact Assessment* (RIA). RIA adalah alat dan proses pengambilan keputusan untuk menginformasikan pembuat keputusan politik mengenai apa dan bagaimana membentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka mencapai tujuan kebijakan publik. Perbaikan landasan peraturan perundang-undangan melalui penilaian dampak *ex-ante* (prospektif), menurut OECD, adalah salah satu alat peraturan yang paling penting yang tersedia bagi pemerintah. Tujuan analisis *ex-ante* tersebut untuk memperbaiki perancangan undang-undang dengan membantu pemerintah dalam mengidentifikasi dan mempertimbangkan pendekatan yang paling efisien dan efektif, termasuk alternatif di luar undang-undang sebelum membuat keputusan perlu tidaknya membentuk undang-undang baru.³³
- Analisis *ex-ante* dengan pendekatan RIA, dalam versi OECD, ditempatkan dalam perspektif yang sama dengan BPHN dan Bappenas. Analisis *ex-ante* dilakukan sebelum menyusun naskah akademik dan analisis tersebut menentukan perlu tidaknya disusun suatu rancangan undang-undang untuk mengatasi suatu permasalahan. OECD juga mengkritik naskah akademik di Indonesia selama ini yang cenderung sekedar disusun agar dapat digunakan sebagai justifikasi

33 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Indonesia*, hlm. 32.

terhadap intervensi negara dalam bentuk undang-undang. OECD juga mengkritisi substansi naskah akademik yang diarahkan oleh UU No. 12 Tahun 2011 karena tidak memuat analisis *ex-ante* dengan penghitungan dampak yang bersifat kuantitatif dan terukur. Penyusunan naskah akademik juga tidak ditempatkan dalam kerangka koordinasi antara kementerian/lembaga pemrakarsa dan kementerian/lembaga terkait. Pada akhirnya naskah akademik disusun sekedar sebagai bentuk kepatuhan kementerian/lembaga ketika ingin menyusun rancangan undang-undang.

Jika membandingkan gagasan dari BPHN, Bappenas, dan OECD maka terdapat persamaan paradigma yang digunakan dalam membentuk wacana pengujian rancangan undang-undang. Paradigma yang digunakan adalah mengintegrasikan pengujian rancangan undang-undang atau analisis *ex-ante* ke dalam rumusan usulan undang-undang baru. Analisis *ex-ante* ditempatkan dalam mekanisme pengusulan undang-undang baru untuk menilai secara efektif manfaat kuantitatif dan kualitatif dan biaya yang ditanggung oleh bisnis, warga negara dan pemerintah. Paradigma tersebut dibentuk atas kekhawatiran adanya inflasi regulasi serta pembentukan undang-undang tidak ramah terhadap dunia bisnis. Penilaian dampak dari aspek pembiayaan (pendekatan kuantitatif) juga menunjukkan keinginan untuk menciptakan sistem yang efisien dari

segi pembiayaan dalam proses pembentukan dan implemmentasi undang-undang.

Paradigma yang digunakan tersebut tentunya memiliki manfaat dalam menciptakan proses pembentukan undang-undang yang efisien serta terukur dampaknya. Namun paradigma perlindungan hak konstitusional warga negara tidak ditempatkan sebagai ide dasar yang melatarbelakangi pentingnya mekanisme pengujian rancangan undang-undang. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, pengabaian ide dasar perlindungan hak konstitusional dapat mengakibatkan penempatan kepentingan efisiensi pembangunan dan regulasi yang ramah terhadap bisnis berada di atas kepentingan hak konstitusional warga negara. Undang-undang diorientasikan sebagai produk teknokrasi yang memiliki nilai instrumental dalam aspek pembangunan dan investasi.

Padahal, keberadaan undang-undang pada hakikatnya merupakan perwujudan pembatasan negara terhadap kebebasan tak terbatas dari warga negara karena warga negara telah “menyerahkan” kedaulatan kepada negara untuk mengatur kebebasan tersebut. Pembatasan kebebasan tak terbatas tersebut dilakukan dengan mengakui hak-hak warga negara yang bersifat asasi melalui konstitusi.³⁴ Oleh karena itu, mekanisme pengujian rancangan undang-undang seharusnya tidak melupakan pentingnya perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara. Jika

34 Luc J. Wintgens, “Legitimacy and Legitimation from the Legisprudential Perspective”, dalam Luc J. Wintgens dan Philippe Thion (Eds), *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, (Hampshire: Ashgate, 2007).

yang terjadi sebaliknya, maka mekanisme pengujian rancangan undang-undang tersebut tidak menjamin legitimasi yang dimiliki negara melalui kontrak sosial yang bersifat hipotetis dengan warga negaranya.

C. *Ex-Ante* Review Rancangan Undang-Undang oleh Eksekutif dalam Praktik.

Sejak berlakunya Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 29 Tahun 2015 terdapat beberapa perubahan yang signifikan dalam BPHN. Regulasi tersebut membentuk unit eselon II baru yaitu Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional untuk menggantikan Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional yang dipindah menjadi struktur baru pada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM. Keberadaan unit eselon II baru tersebut dimaksudkan untuk mengembangkan mekanisme *ex-post* untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, efektif dan efisien. Selain itu pada tingkat eselon III juga dibentuk struktur baru bidang penyelarasan naskah akademik di Pusat Perencanaan Hukum untuk mewujudkan naskah akademik yang berkualitas sebagai dasar pembentukan rancangan undang-undang.³⁵

Selain melaksanakan penyusunan naskah akademik, BPHN juga melaksanakan penyelarasan naskah akademik. Istilah

penyelarasan digunakan untuk menyebut proses koreksi atau evaluasi terhadap naskah akademik yang disusun oleh kementerian/ lembaga pemrakarsa rancangan undang-undang. Penyelarasan dilaksanakan untuk mendukung perencanaan peraturan perundang-undangan yang efektif dan efisien dengan memperhatikan aspek substantif dan teknis. Pada tahun 2016 BPHN telah melakukan penyelarasan 29 (dua puluh sembilan) naskah akademik yang diajukan oleh kementerian/ lembaga.³⁶

Praktik penyelarasan naskah akademik di BPHN juga menunjukkan bahwa analisis dengan metode *Cost and Benefit Analysis* (CBA) sangat jarang dilakukan. Kalaupun ada pendekatan kuantitatif, itu disebabkan ruang lingkup pengaturan yang diusulkan lebih banyak terkait dengan pengelolaan keuangan negara. Misalnya, naskah akademik pada rancangan undang-undang yang diprakarsai oleh Kementerian Keuangan.³⁷ Namun sebenarnya metode CBA telah diperkenalkan oleh BPHN sendiri dalam beberapa forum kajiannya. Akibatnya, analisis dampak dari legislasi menjadi tidak terukur.³⁸

Sebaliknya, metode CBA justru mulai didorong untuk digunakan dalam naskah akademik yang disusun Badan Keahlian DPR untuk rancangan undang-undang inisiatif DPR.³⁹ Walaupun metode CBA yang

35 Badan Pembinaan Hukum Nasional RI, *Op.cit*, hlm. 5.

36 Peran BPHN hanya pada ruang lingkup penyelarasan naskah akademik dan tidak mencakup pengujian substansi rancangan undang-undang. Jika melihat dampaknya, maka peran BPHN sangat terbatas.

37 Wawancara dengan Amir Muzaqi, staf Pusrenkumnas BPHN, tanggal 12 Juni 2017.

38 Lemahnya pendekatan kuantitatif tersebut dapat dilihat pada dokumen naskah akademik hasil dari penyelarasan oleh BPHN.

digunakan masih menggunakan pendekatan kualitatif, tetapi Badan Keahlian DPR justru menunjukkan upaya serius untuk menyusun naskah akademik secara komprehensif.⁴⁰

Setelah naskah akademik diselaraskan oleh BPHN kemudian dilakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) Kementerian Hukum dan HAM. Proses harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi melalui Ditjen PP menunjukkan bahwa analisis *ex-ante* secara komprehensif tidak dilaksanakan terpadu dalam satu atap.

Setelah naskah akademik selesai diselaraskan oleh BPHN, pemrakarsa mengajukan secara tertulis permintaan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang kepada Menteri Hukum dan HAM. Proses harmonisasi yang bertingkat tersebut bukan hanya melibatkan kementerian/lembaga pemrakarsa RUU tetapi juga kementerian/lembaga lain yang terkait. Proses harmonisasi yang dapat melibatkan banyak kementerian/lembaga tersebut menunjukkan bahwa permasalahan sektoral yang tidak terintegrasi mengakibatkan perlunya intensitas koordinasi antarsektor ketika pemerintah ingin merumuskan kebijakan. Perlunya harmonisasi

rancangan undang-undang dengan melibatkan pejabat dari kementerian/lembaga juga menunjukkan kelemahan integrasi proses penyusunan kebijakan (termasuk rancangan undang-undang) dalam pemerintahan.

Kelemahan integrasi penyusunan kebijakan, misalnya, dapat dilihat pada kebijakan penanggulangan bencana yang tersebar pada beberapa undang-undang sektoral dan diundangkan pada tahun yang berbeda. Sebelum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana diundangkan telah ada beberapa undang-undang yang juga mengatur penanggulangan bencana secara sektoral. Misalnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Namun ketiga undang-undang tersebut justru menunjukkan inkonsistensi dan tumpang tindih.⁴¹

Tentunya pelibatan banyak pihak dalam proses harmonisasi dan pembulatan konsepsi juga penting karena implementasi suatu undang-undang bisa saja melibatkan banyak kementerian/lembaga. Namun kepentingan sektoral yang berbeda dan tidak dapat diharmonisasikan oleh Kemenkumham dapat mengakibatkan kebuntuan pengambilan keputusan. Kemenkumham dalam SOP Rapat Koordinasi Harmonisasi (lihat Gambar 2)

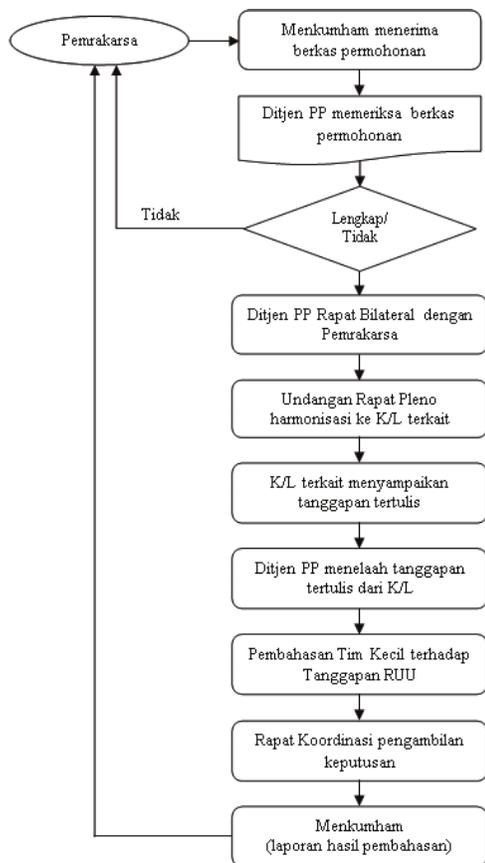
39 Pusat Perancangan Undang-Undang, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, (Jakarta: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2017), hlm. 74-76.

40 Wawancara dengan Inosentius Samsul (Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI), tanggal 13 Juni 2017.

41 Bayu Dwi Anggono, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Penanggulangan Bencana", *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 22, Nomor 2, (Juni 2010): 373-390.

telah menyiapkan alur pengambilan keputusan ketika kesepakatan tidak dapat dirumuskan. Presiden menjadi pihak yang harus menilai ada tidaknya permasalahan yang perlu ditelaah ketika proses harmonisasi rancangan undang-undang tidak dapat mengambil keputusan.

Gambar 2. Alur Harmonisasi RUU



Sumber: Kemenkumham

Permasalahan dapat timbul dari alur tersebut ketika rancangan undang-undang yang sedang diharmonisasikan adalah rancangan undang-undang yang memiliki nilai ekonomi dan politis yang tinggi. Apakah Presiden dalam memecahkan kebuntuan pengambilan keputusan dapat melakukan

penilaian dari pendekatan teknokrasi? Jika kemudian Presiden melakukan penilaian dari perspektif kepentingan ekonomi dan politik, lalu apakah rancangan undang-undang tersebut dapat memiliki legitimasi yang kuat dan apakah tidak ada potensi inkonstitusionalitas yang mengakibatkan kerugian konstitusional warga negara? Oleh karena itu perlu ada indikator/kriteria objektif bagi Presiden ketika mengambil keputusan terhadap kebuntuan dalam tahap harmonisasi yang melibatkan beberapa kementerian/ lembaga. Indikator/kriteria tersebut untuk menjamin penilaian Presiden didasarkan pada aspek kualitas substansi rancangan undang-undang dalam rangka membangun sistem legislasi berbasis pendekatan yang rasional – sehingga tidak terjebak pada penilaian-penilaian yang sifatnya politis atau populisme.⁴²

Praktik harmonisasi dan pembulatan konsepsi rancangan undang-undang dari eksekutif juga menunjukkan peran Sekretariat Negara yang melampaui wewenangnya. Sekretariat Negara dalam praktik dapat melakukan perubahan pada draf rancangan undang-undang yang telah diharmonisasikan oleh Kemenkumham. Peran Sekretariat Negara tersebut sempat disinggung oleh Yusril Ihza Mahendra dalam Rapat Dengar Pendapat pembahasan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (yang akhirnya disahkan menjadi UU No. 12 Tahun 2011). Yusril Ihza

⁴² Rob van Gestel & Jurgen de Poorter, "Putting evidence-based law making to the test: judicial review of legislative rationality", *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 4 No. 2, (2016): 156.

Mahendra juga menegaskan pentingnya perumusan rancangan undang-undang pada satu pintu kelembagaan:⁴³

“....konsisten pokoknya Setneg jangan terlalu banyak ikut campur urusan materi-materi peraturan perundang-undangan ini. Tugas sekretaris negara hanyalah administratif membaca itu dan menyampaikan kepada presiden, dan....kewenangan kita serahkan seluruhnya kepada Sekretariat Negara walaupun biasalah pada prakteknya orang dikasih kekuasaan sedikit terus dia besar-besarkan kekuasaannya. Itu bisa terjadi tapi saya pikir semangat dari RUU ini bagus artinya Pemerintah itu satu pintu, tidak hanya pada tingkat undang-undang dan peraturan pemerintah bahkan kalau perlu sebenarnya peraturan-peraturan yang lain itu di bawah koordinasi dan supervisi dari Kementerian Hukum dan HAM. DPR karena memang satu yang lebih mudah tentunya karena seluruh proses perancangan perundang-undangan akan dimulai dan bermuara di Badan Legislasi DPR.”

Penegasan Yusril menunjukkan permasalahan kelembagaan dalam mekanisme *ex-ante review*. Mekanisme *ex-ante review* yang dilakukan dan/atau melibatkan beberapa lembaga dapat membuka peluang tumpang tindih peran *ex-ante review*. Oleh karena itu wewenang tersebut idealnya diberikan pada satu lembaga khusus. Selain itu pelibatan kementerian/lembaga sektoral terkait

dilakukan sejak perencanaan dan penyusunan rancangan undang-undang sehingga mekanisme *ex-ante review* setelah tahap penyusunan rancangan undang-undang dapat difokuskan pada aspek harmonisasi rancangan undang-undang terhadap UUD NRI 1945 dan teknis perancangan undang-undang.

Simpulan

Semua kondisi yang ditemukan dalam penyusunan rancangan undang-undang telah menunjukkan adanya upaya dari eksekutif untuk melakukan pengujian rancangan undang-undang dalam bentuk penyalarsan naskah akademik dan rancangan undang-undang. Namun praktik penyalarsan naskah akademik dan rancangan undang-undang oleh eksekutif juga menunjukkan bahwa mekanisme legislasi di Belanda dan Finlandia menunjukkan bahwa analisis terhadap struktur rancangan undang-undang, harmonisasi materi muatan, serta analisis dampak diperlukan sejak tahap awal proses penyusunan rancangan undang-undang. Analisis tersebut ditempatkan sebagai bentuk *ex-ante review* yang bertujuan menjaga kualitas legislasi. Praktik di Finlandia juga menunjukkan bahwa *ex-ante review* dilakukan bukan hanya untuk memeriksa aspek konstitusionalitas tetapi juga menganalisis dampak dari undang-undang tersebut. Oleh karena itu berbagai metode yang terkait dengan analisis dampak (*impact assessment*) juga digunakan dalam

43 Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 26 Januari 2011.

ex-ante review, misalnya analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis*), analisis biaya efektivitas (*cost effectiveness analysis*), dan metode analisis dampak lainnya.

Penguatan mekanisme *ex-ante review* turut digagas oleh BPHN yang menekankan analisis dampak dari undang-undang sebelum diberlakukan. Gagasan BPHN ini direkomendasikan dalam Naskah Akademik perubahan UU No. 12 Tahun 2011 yang disusun oleh BPHN. BPHN dalam rekomendasi tersebut juga menempatkan tahapan analisis dampak undang-undang sebagai dasar penyusunan naskah akademik. Selain BPHN, Bappenas juga menggagas instrumen *ex-ante review* dalam Model Analisa Kerangka Regulasi (Makara) dengan tujuan peningkatan efisiensi regulasi dan kemanfaatannya bagi implementasi rencana pembangunan. Gagasan BPHN dan Bappenas tersebut sejalan dengan gagasan *ex-ante review* dari OECD yang menempatkan analisis *ex-ante* dalam mekanisme pengusulan undang-undang baru untuk menilai manfaat undang-undang secara kuantitatif dan kualitatif serta biaya yang ditanggung oleh pelaku bisnis, warga negara dan pemerintah.

Secara normatif, mekanisme *ex-ante review* oleh eksekutif dilaksanakan oleh Kemenkumham melalui BPHN dan Ditjen PP. Mekanisme *ex-ante review* tersebut dilakukan dengan melibatkan kementerian/ lembaga terkait (lintas sektoral). Namun peran kementerian/ lembaga terkait dalam proses

harmonisasi dan pembulatan konsepsi justru membuka peluang masuknya ego sektoral. Selain itu, dinamika berkembangnya peran lembaga di luar Kemenkumham dipengaruhi belum adanya pengaturan tentang integrasi penyusunan dan pengujian rancangan undang-undang pada satu kelembagaan. Alur harmonisasi dan pembulatan konsepsi juga lebih ditekankan pada harmonisasi kepentingan sektoral, bukan pada penilaian konstitusionalitas serta analisis dampak, biaya, kepatuhan, fiskal, atau anggaran. Akibatnya mekanisme harmonisasi dan pembulatan konsepsi, sebagai bentuk *ex-ante review*, tidak dapat menganalisis kemungkinan dampak kerugian konstitusional warga negara secara terukur dan juga cenderung abai terhadap data empiris yang relevan dengan *ex-ante review*.

Berdasarkan simpulan tersebut, maka perubahan mekanisme *ex-ante review* oleh eksekutif perlu dilakukan pada tiga aspek, yaitu aspek kelembagaan, prosedur dan metode. Perubahan pada aspek kelembagaan dan prosedur terkait dengan pelibatan lintas sektoral/kementerian sejak tahap perencanaan hingga penyusunan rancangan undang-undang. Selain itu juga perlu dilakukan pengintegrasian wewenang penyalarsan naskah akademik dan draf rancangan undang-undang pada satu kelembagaan saja karena naskah akademik dan rancangan undang-undang pada hakikatnya merupakan sebuah kesatuan sehingga *ratio legis* dari rancangan undang-undang dapat dilihat pada naskah

akademik. Perubahan pada aspek metode dengan memperluas ruang lingkup tahapan harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi sebagai bentuk *ex-ante review*. Ruang lingkup pada tahapan tersebut juga seharusnya menjangkau aspek analisis dampak, biaya, kepatuhan, fiskal, atau anggaran sehingga dampak positif atau kerugian konstitusional yang mungkin timbul dapat lebih terukur dan dipertimbangkan sejak awal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Napel, H.M. ten et.al, *Legislative Processes in Transition. Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process*. Leiden/The Hague: WODC/ Ministry of Security and Justice, 2012.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional RI. *Laporan Kinerja Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2016*. Jakarta: BPHN, 2016.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Kelompok Kerja Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011*. Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, 2016.
- Pusat Perancangan Undang-Undang. *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*. Jakarta: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2017.
- Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan. *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*. Jakarta: Bappenas, 2011.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Indonesia*
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan. *Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015–2019*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2013.
- Floriijn, N.A. “Quality of Legislation: A law and development project” dalam J. Arnscheidt, B. van Rooij dan J.M. Otto (Eds). *Lawmaking for Development*. Leiden: Leiden University Press, 2008.

- Sidharta. "Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)" dalam Sidharta (Ed). *Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi*. Jakarta: Epistema Institute dan HuMa, 2012.
- Otto, J.M, W.S.R. Stoter dan J. Arnscheidt. "Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects" dalam J.Arnscheidt, B. van Rooij dan J.M. Otto (Eds). *Lawmaking for Development*. Leiden: Leiden University Press, 2008.
- Verschuuren, Jonathan dan Rob van Gestel. "Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction" dalam Jonathan Verschuuren (Ed). *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- Wintgens, Luc J. "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence" dalam Luc J. Wintgens (Ed). *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Oregon: Hart Publishing, 2002.
- Wintgens, Luc J. "Legitimacy and Legitimation from the Legisprudential Perspective". dalam Luc J. Wintgens dan Philippe Thion (Eds). *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*. Hampshire: Ashgate, 2007.
- Xanthaki, Helen. "On transferability of legislative solutions: the functionality test" dalam Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki (Eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach – in Memoriam of Sir William Dale*. Hampshire, Burlington: Ashgate, 2008.

Jurnal

- Aitken, Victoria E. "An exposition of legislative quality and its relevance for effective development". *ProLaw Student Journal* Vol. 2, (2013): 1-43.
- Anggono, Bayu Dwi. "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Penanggulangan Bencana". *Jurnal Mimbar Hukum* Vol. 22, No. 2, (Juni 2010): 373-390.
- Florijn, Nico. "The Instructions for Legislation in the Netherlands: A Critical Appraisal". *Legisprudence* Vol IV, No 2, (2010): 171-191.
- Gestel, Rob van & Jurgen de Poorter. "Putting evidence-based law making to the test: judicial review of legislative rationality". *The Theory and Practice of Legislation*. Vol. 4, No. 2, (2016): 155-185.
- Mader, Luzius. "Evaluating the Effects: a contribution to the Quality of Legislation". *Statute Law Review* Vol. 22 No. 2, (2001): 119-131.
- Natabaya, H.A.S. "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (suatu pendekatan input dan output)". *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 4 No. 2, (Juni 2007): 176-179.

Voermans, W.J.M. "Evaluation of legislation in the Netherlands". *Legislação*, 33/34. 2003: 36-62.

Voermans, W. H. M. ten Napel & R. Passchier. "Combining efficiency and

transparency in legislative processes". *Theory and Practice of Legislation* Vol. 3, Issue 3, (2015): 279-294.