

LEGAL AUDIT SEBAGAI MEKANISME PENYELESAIAN DISHARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

(Legal Audit As A Mechanism For Resolving Disharmonization Legal Regulations)

Mohammad Syaiful Aris

Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Airlangga, Kec. Gubeng, Surabaya, Jawa Timur
e-mail: syaiful.aris@fh.unair.ac.id

Dita Elvia Kusuma Putri

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio Yustisia Bulaksumur, Kec. Depok, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
e-mail: ditaelviakusumaputri@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Saat ini, upaya mengatasi disharmonisasi peraturan-perundang-undangan masih memiliki kekurangan yakni, pengharmonisasian hanya dilakukan saat penyusunan peraturan perundang-undangan, tidak menggunakan teknologi, dan evaluasi maupun pemantauan peraturan perundang-undangan tidak dilaksanakan secara berkala. Hal demikian menyebabkan adanya urgensi cara baru untuk mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan, yakni melalui legal audit peraturan perundang-undangan. Rumusan masalah di dalam artikel ini 1) urgensi pelaksanaan legal audit untuk mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan 2) formulasi penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan dengan mekanisme legal audit. Metode penelitian di dalam artikel ini adalah penelitian hukum, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil temuan artikel ini adalah **pertama**, terdapat urgensi pelaksanaan legal audit untuk mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia yakni 1) legal audit akan menekan obesitas dan tumpang tindih peraturan perundang-undangan, 2) legal audit dapat menganalisis sesuai dengan fakta dan kebutuhan masyarakat, 3) legal audit dapat berupa pemantauan/pengawasan dan evaluasi secara berkala, 4) pelaksanaan legal audit dapat mengurangi beban keuangan. **Kedua**, formulasi penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan dengan mekanisme legal audit dalam *ius constituendum* adalah dengan pengaturan legal audit dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM, yang memuat tata cara pelaksanaan legal audit yang dapat dilakukan sebelum penyusunan, saat penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan maupun setelah pengundangan, serta kerangka kelembagaan pelaksana legal audit.

Kata kunci: Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, Legal Audit, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Abstract

Currently, efforts to overcome disharmonization regulations still have shortcomings, is only carried out when drafting regulations, does not use technology, and evaluation and monitoring of regulations is not carried out regularly. This gives rise to the urgency of a new way to overcome disharmonization of laws and regulations, namely through legal audits of laws and regulations. The legal issues is 1) the urgency implementing legal audit to overcome the disharmonization regulations in Indonesia, and 2) the formulation of resolving the disharmonization regulations with a legal audit mechanism. The research method is legal research, with statute approach and conceptual approach. The findings of this article are first, urgency implementing legal audits to overcome disharmonization regulations in Indonesia, are 1) legal audits will reduce obesity and overlapping regulations, 2) legal audits can analyze according to the facts and needs of society, 3) legal audits can take the form of regular monitoring and evaluation, 4) implementing legal audits can reduce financial burdens. Second, the formulation for resolving disharmonization of statutory regulations with the legal audit mechanism is by regulating legal audits in the Regulation of the Minister of Law and Human Rights, which contains procedures for carrying out legal audits which can be carried out before drafting, during the drafting of statutory regulations or after legislation, as well as the institutional framework implementing legal audits.

Keywords : Disharmonization of Legislation, Legal Audit, Making Legislation.

A. Pendahuluan

Kualitas peraturan perundang-undangan yang baik merupakan latar belakang reformasi pembentukan undang-undang untuk mendukung program pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Reformasi ini dilakukan melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan berdasarkan asas perundang-undangan yang baik (*good legislation*).¹ Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) adalah asas-asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi perumusan isi peraturan, bentuk dan susunan yang tepat, penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan mengikuti tata cara pembentukan yang telah ditetapkan.² Fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil).³ Adapun salah satu langkah mewujudkan *good legislation* adalah dengan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap undang-undang yang telah berlaku⁴, karena pada dasarnya mekanisme pemantauan atau pengawasan sebagai bentuk

evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan dinilai merupakan upaya untuk mewujudkan manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih baik dengan memperhatikan setiap langkah legislasi mulai dari perencanaan hingga evaluasi pasca pengundangan.⁵

Perwujudan *good legislation* memiliki urgensi penting, mengingat undang-undang yang baik lahir dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*).⁶ Sedangkan, proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang keliru atau tidak sesuai dengan asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) berakibat pada kemanfaatan undang-undang tersebut tidak dirasakan oleh masyarakat dan banyaknya permasalahan berkaitan dengan disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Disharmonisasi peraturan perundang-undangan memiliki makna adanya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan, yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum, yakni adanya ketidaktertiban suatu masyarakat akibat adanya peraturan perundang-undangan yang tidak menjamin kepastian hukum baik secara materiil maupun

¹ Martitah, et.al., "Transformation of the Legislative System in Indonesia Based on the Principles of Good Legislation", *Jurnal of Indonesian Legal Studies* 8, no. 2 (2023): 546, <https://doi.org/10.15294/jils.v8i2.69262> (diakses 10 Maret 2024).

² Dachran S. Busthami, "The Principles of Good Legislation Forming: A Critical Review", *SIGN Jurnal Hukum* 4, no.2 (2023): 316, <https://doi.org/10.37276/sjh.v4i2.223> (diakses 10 Maret 2024).

³ Philipus M Hadjon, "Analisis Terhadap UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", (makalah disampaikan dalam Seminar hukum Nasional Implementasi UU No. 10 tahun 2004 dalam Legislasi daerah Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 21 Mei 2005).

⁴ Ahmad Yani, "Periodic Review terhadap Undang-Undang untuk Mewujudkan *Good Legislation*", *Jurnal Civic Hukum* 7, no. 2 (2022): 138, <https://doi.org/10.22219/jch.v7i2.22555> (diakses 10 Maret 2024).

⁵ Ardianto Budi Rahmawan dan Alif Duta Hardenta, "Penerapan Post Legislative Scrutiny dalam Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang di Indonesia: Studi Kasus UU Mineral Batubara", *Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum* 7, no.2 (2023):216, <https://doi.org/10.24246/jrh.2022.v7.i2.p211-228> (diakses 11 Maret 2024).

⁶ Ahmad Yani, *Op.Cit.*, 156.

formil.⁷ Akibat adanya disharmonisasi peraturan perundang-undangan ini sangat berbahaya dalam negara hukum, karena berpotensi menyebabkan hukum dan peraturan perundang-undangan hanya dibuat sebagai deretan pasal-pasal yang tak bermakna yang menimbulkan ketidakpastian hukum, inkonsistensi dalam pelaksanaannya, tidak adanya kontrol dimasyarakat, ketidaktertiban masyarakat, dan tindakan yang sewenang-wenang.⁸ Oleh karenanya, perlu adanya upaya serius dalam penyelesaian permasalahan disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan pada saat ini dilakukan dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya) dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 *jo.* Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2016 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi

Manusia Nomor 20 Tahun 2015 mengatur definisi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya disebut dengan pengharmonisasian konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan adalah proses penyesuaian substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangannya dan teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangannya, sehingga menjadi Peraturan Perundang-Undangannya yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional. Hal demikian, yang dirasa menimbulkan permasalahan yakni, **permasalahan pertama**, pengharmonisasian dalam status *quo* hanya dilakukan sebelum undang-undang tersebut diundangkan, yang menyebabkan kurang efektif, karena sejatinya tugas pemerintah bukan hanya sampai pada pengundangan, tetapi harus memastikan peraturan perundang-undangan tersebut efektif pasca pengundangan. Bahkan penyusun harus memastikan setiap undang-undang memiliki mekanisme evaluasi yang memadai, termasuk mengumpulkan bukti sebagai bahan evaluasi undang-undang dan memberikan serta sistem transparansi dan akuntabilitas guna memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang terkait/terdampak memberi masukan untuk menyampaikan tanggapan atas pelaksanaan suatu undang-undang.⁹

Pengharmonisasian terhadap peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk

⁷ Dhandy Parindo, et.al., "Evaluasi Pembangunan Proyek Nasional dan Relokasi Masyarakat Melayu Evaluation of National Project Development and Relocation of the Malay Community", *Jurnal Hukum Indonesia* 3, no.1 (2024): 5, 10.58344/jhi.v3i1.662 (diakses 10 Maret 2024).

⁸ Muslim Lobubun, Yohanis Anton Raharusun, dan Iryana Anwar, "Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangannya dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no.2 (2022): 311, <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.294-322> (diakses 10 Maret 2024).

⁹ Stephanie Juwana, Gabriella Gianova, dan Gridanya Mega Laidha, "Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making", *Policy Brief* 4 (2020): 55, <https://oceanjusticeinitiative.org/mdocs-posts/policy-brief-ioji-tentang-sistem-dan-praktik-omnibus-law-di-berbagai-negara-dan-analisis-ruu-cipta-kerja-dari-perspektif-good-legislation-making/>, (diakses 10 Maret 2024).

menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan berbagai aspek (prosedural, substansial, dan teknis), sehingga Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dapat tersusun secara harmonis dan tidak saling bertentangan atau tumpang tindih.¹⁰ Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa upaya dalam pengharmonisasian tidak hanya terbatas pada uji formil melainkan juga uji materiil. Hal demikian, selaras dengan pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 poin menimbang [3.21] dinyatakan:

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

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada putusan tersebut menunjukkan bahwa walaupun permohonan uji dalam perkara pengujian formil Undang-Undang tidak hanya terbatas pada uji formil, tetapi juga memberi kesempatan adanya uji materiil. Hal demikian sejalan dengan gagasan legal audit untuk mengkaji aspek formil dan materiil. Selain itu, putusan tersebut juga memberi kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi melakukan evaluasi undang-undang sebagai bentuk menciptakan undang-undang yang sesuai kehendak rakyat.

Permasalahan kedua, berdasarkan data saat ini terdapat 42.996 regulasi, dengan rincian peraturan pusat sebanyak 8.414 regulasi, peraturan menteri 14.453 regulasi, peraturan lembaga pemerintah nonkementerian 4.164 regulasi, dan peraturan daerah 15.965 regulasi yang menggambarkan kompleksitas regulasi di Indonesia dan terdapat masalah penting berkaitan disharmonisasi peraturan perundang-undangan, obesitas regulasi, dan tumpang tindih.¹¹ Upaya harmonisasi pada saat ini, dirasa masih kurang efektif dengan dibuktikan adanya peraturan perundang-undangan yang masih bermasalah, sehingga perlu adanya cara yang baru untuk mengatasi permasalahan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yakni melalui legal audit peraturan perundang-undangan baik saat perumusan peraturan perundang-undangan maupun saat setelah pengundangan dengan memperhatikan aspek pembentukan dan materi pengaturan.

Permasalahan ketiga yakni terdapat urgensi adanya legal audit peraturan perundang-undangan karena legal audit menjawab permasalahan berkaitan dengan disharmonisasi peraturan perundang-undangan, dengan alasan-alasan sebagai berikut, yakni: Pertama, mekanisme upaya harmonisasi peraturan saat ini kurang efektif untuk mengatasi adanya disharmonisasi peraturan perundang-undangan, sedangkan legal audit peraturan perundang-undangan dirasa dapat menjadi solusi karena dapat menjadi uji formil maupun uji materiil dari peraturan perundang-undangan. Hal tersebut, karena dalam legal

¹⁰ Wisyastuti, “Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemanjapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan”, (makalah disampaikan dalam Kegiatan Bimbingan Teknis Legal Drafting Kerjasama Mahkamah Konstitusi dan Kementerian Hukum dan HAM dan APHTN-HAN, Jakarta, 28 Juli 2022).

¹¹ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “RUU PPP Solusi Atasi Obesitas dan Tumpang Tndih Regulasi”, Badan Legislasi, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/38746/t/RUU%20PPP%20Solusi%20Atasi%20Obesitas%20dan%20Tumpang%20Tndih%20Regulasi>, (diakses 10 Maret 2024).

audit setidaknya terdapat 3 (tiga) indikator yang harus dipenuhi, yakni 1) aspek legalitas, 2) berdasarkan kebutuhan mengutamakan kualitas) dan bukan keinginan (kuantitas), dan 3) Tidak membebani.¹² Kedua, upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan menggunakan dua mekanisme yakni upaya preventif dan represif, yang mana sesuai dengan konsep legal audit yang dapat dilakukan sebelum maupun sesudah pengundangan peraturan perundang-undangan. Ketiga, legal audit dalam upaya saat pembentukan peraturan perundang-undangan dapat mengatasi masalah obesitas dan tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Keempat, legal audit dalam upaya setelah pengundangan peraturan perundang-undangan dapat berperan sebagai evaluasi untuk mewujudkan *good legislation* serta menyesuaikan dan menyempurnakan suatu undang-undang terhadap kebutuhan masyarakat, atau legal audit dapat berperan membandingkan fakta yang senyatanya dengan yang seharusnya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³

Berdasarkan uraian di atas, adapun rumusan masalah artikel ini adalah *pertama*, urgensi pelaksanaan legal audit untuk mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan kedua, formulasi penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan dengan mekanisme legal audit. Untuk memastikan adanya kebaruan (*novelty*) dari artikel ini, maka diuraikan beberapa artikel yang serupa dan diuraikan perbedaan dengan artikel tersebut. Pertama, artikel yang ditulis oleh Ade

Irawan Taufik, berjudul Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan, yang diterbitkan oleh Jurnal Rechtsvinding Volume 10, Nomor 2, Agustus 2021. Pada artikel tersebut, fokus pembahasannya adalah terkait mekanisme evaluasi peraturan perundang-undangan dalam rangka mengatur lebih lanjut ketentuan pemantauan peninjauan undang-undang atau evaluasi peraturan perundang-undangan, dengan fokus pembahasan pada kedudukan, objek, lembaga pelaksana, dan tahapan evaluasi peraturan perundang-undangan.¹⁴ Adapun perbedaannya dengan penelitian ini adalah 1) penelitian ini tidak hanya berfokus pada pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan seperti penelitian sebelumnya, tetapi juga pada pembentukan peraturan perundang-undangan, 2) Penelitian ini membahas mengenai konsep baru berupa legal audit untuk mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan, sedangkan penelitian sebelumnya tidak membahas konsep legal audit serta tujuan pemantauan dan evaluasi tidak sebagai upaya mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Kedua, artikel yang ditulis oleh M Jeffri Arlinandes, Chandra Febrian, dan Bayu Dwi Anggono, berjudul Rekonstruksi Tahapan Pembentukan Peraturan-Undang-Undang: Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas pada Jurnal Legislasi Indonesia Volume 19, Nomor 4, Desember 2022. Penelitian tersebut berfokus pada tahapan pembentukan undang-

¹² Mohammad Syaiful Aris, "Legal Audit Peraturan Perundang-Undang" (makalah disampaikan pada sertifikasi legal auditor 2022, Surabaya, 2022).

¹³ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Yogyakarta:EA Books, 2022), hlm. 196.

¹⁴ Ade Irawan Taufik, "Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undang", *Jurnal Rechtsvinding* 10, no.2 (2021): 285, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.713> (diakses 11 Maret 2024).

undang sebagai siklus pembentukan undang-undang yang berkualitas serta penelaahan undang-undang sebagai re-harmonisasi dan sarana edukasi, konfirmasi, konsultasi dan publikasi kepada masyarakat (*meaningful participation*).¹⁵ Sedangkan pada penelitian ini berfokus pada urgensi adanya legal audit dan reformulasi legal audit pada penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian di dalam artikel ini adalah penelitian hukum (*legal research*) atau ada yang menyebutnya sebagai penelitian hukum normatif (*normative legal research*).¹⁶ Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan bukan sebatas untuk mengetahui sesuatu, melainkan untuk memecahkan isu hukum yang ada.¹⁷ Adapun isu hukum yang hendak dijawab di dalam artikel ini adalah urgensi pelaksanaan legal audit pada peraturan perundang-undangan di Indonesia dan formulasi penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan dengan mekanisme legal audit. Lebih lanjut, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan

untuk menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.¹⁸ Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dilakukan dengan menelaah perkembangan pandangan-pandangan atau doktrin-doktrin dalam ilmu hukum¹⁹, berkaitan dengan legal audit dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diidentifikasi dengan menggunakan metode bola salju (*snow ball method*)²⁰ dengan tujuan memperoleh sumber informasi yang lebih luas yang berawal dari 1 (satu) bahan pokok. Setelah bahan hukum dikumpulkan, metode lainnya adalah menginventarisir bahan hukum yang didapatkan dengan melakukan identifikasi dan klasifikasi secara sistematis untuk selanjutnya melakukan analisis bahan hukum dan penulisan. Langkah selanjutnya dalam penelitian ini adalah melakukan kajian terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan dengan metode interpretasi (*interpretatiemethoden*) dan konstruksi hukum atau model penalaran (*redeneerwijzen*).²¹

¹⁵ M. Jeffri Arlinandes, Chandra Febrian, dan Bayu Dwi Anggono, "Rekonstruksi Tahapan Pembentukan Perundang-Undangan: Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas", *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no.4 (2022): 549-550, <https://doi.org/10.54629/jli.v19i4.980> (diakses 10 Maret 2024).

¹⁶ Muhammad Chairul Huda, *Metode Penelitian Hukum (Pendekatan Sosiologis)*, (Semarang: The Mahfud Ridwan Institute, 2021), hlm.13.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm.18.

¹⁸ Kadarudin, *Penelitian di Bidang Ilmu Hukum (Sebuah Pemahaman Awal)*, (Semarang: Formaci, 2021), hlm. 104.

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2017), hlm. 177.

²⁰ Agus Yudha Hernoko et al., *Dasar Pengajuan Upaya Peninjauan Kembali Terhadap Peninjauan Kembali Dalam Perkara Perdata*, (Sidoarjo: Ziffatama Publishing, 2016), hlm. 52.

²¹ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati, *Arugmentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), hlm. 52

C. Pembahasan

1. Urgensi Pelaksanaan Legal Audit Untuk Mengatasi Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Pengertian legal audit diambil dari kata "legal" dan "audit", atau secara singkat adalah pemeriksaan (audit) hukum.²² Adapun mengacu pada pandangan H.R. Daeng Naja menguraikan bahwa definisi atau pengertian legal audit adalah suatu proses penilaian terhadap data dan fakta atas transaksi atas transaksi yang dilakukan oleh perusahaan/suatu institusi (perusahaan/ organisasi) yang diaudit dengan pihak lainnya untuk menilai tingkat keamanan perusahaan/ suatu institusi yang diaudit, terutama dalam hal *legal risk aspect* yang pada akhirnya akan membahayakan perusahaan/suatu institusi yang diaudit, yang disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan (audit) mengenai opini dan saran perbaikan.²³ Sedangkan, menurut *Black Law Dictionary Sixth Edition*, definisi legal audit saat ini diartikan sebagai pemeriksaan dari segi hukum terhadap organisasi bisnis, berkenaan dengan kelengkapan, kebenaran dokumen pendukung, kepatuhan dan ketaatan terhadap hukum dan kewajiban-kewajiban hukum oleh suatu organisasi bisnis, yang menggambarkan kondisi sebenarnya suatu organisasi bisnis.²⁴ Berdasarkan uraian di atas, audit hukum pada intinya adalah membandingkan fakta yang senyatanya dengan yang seharusnya menurut peraturan hukum/ perundangan yang berlaku.

Tujuan adanya audit hukum ialah diketahui tingkat kualitas kepatuhan hukumnya, atau seberapa jauh hukum dipatuhi/diterapkan oleh yang bersangkutan serta adanya laporan hasil pemeriksaan (audit) mengenai opini dan saran perbaikan.²⁵ Banyaknya pembentukan hukum suatu institusi yang diaudit saat ini sejatinya merupakan bentuk upaya penyempurnaan terhadap hukum yang telah ada. Hal ini dimaksudkan agar suatu institusi yang diaudit memiliki landasan kuat dan cepat pada pembangunan hukum nasional. Selain itu, juga menjadi penilaian sampai sejauh mana kepatuhan suatu institusi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang pada akhirnya akan melahirkan suatu kondisi institusi yang diaudit menjadi terpercaya dan sehat.²⁶

Sebagaimana uraian di atas, awalnya legal audit atau audit hukum merupakan persyaratan untuk perusahaan-perusahaan *go public* yang mensyaratkan lembaga yang berwenang untuk melakukan audit hukum/legal audit.²⁷ Kemudian berkembang pada perusahaan yang akan merger atau melakukan akuisisi.²⁸ Namun, dalam perkembangannya, saat ini, gagasan audit hukum dapat dikembangkan ke beberapa sektor antara lain yakni pada sektor lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif, dan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa definisi atau rumusan legal audit berubah menurut masa, tempat, dan fungsi. Adanya perkembangan gagasan audit hukum dalam sektor perundang-undangan

²² Hamzah Halim, *Legal Audit & Legal Opinion*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 12-14.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Black Law Dictionary Sixth Edition*, hlm.131.

²⁵ Agus Triyanto, "Pentingnya Audit Hukum", LinkedIn, <https://www.linkedin.com/pulse/pentingnya-audit-hukum-agus-triyantoro-c-l-a-/?originalSubdomain=id> (diakses 12 Maret 2024).

²⁶ H.R. Daeng Naja, *Legal Audit Operasional Perbankan*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 35-36.

²⁷ Timoty Ezra Simanjuntak, "8 Tahap Melakukan Legal Audit", Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/tahapan-legal-audit-lt65692b3e60c6a/> (diakses 12 Maret 2024).

²⁸ *Ibid.*

dilatarbelakangi adanya permasalahan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang tak kunjung terselesaikan.

Hukum mengenal adagium hukum:²⁹ “*da mihi factum, dabo tibi ius*” yang jika diterjemahkan secara bebas: “Tunjukkan kami faktanya, maka kami berikan hukumnya.” Adagium hukum ini memiliki kedalaman makna, bahwa sebelum dapat diuraikan secara jelas analisis hukum terhadap suatu permasalahan hukum, maka harus diuraikan terlebih dahulu fakta-fakta hukum yang ada. *In casu*, akan diuraikan permasalahan berkaitan disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Disharmonisasi peraturan perundang-undangan adalah kondisi dimana dua atau lebih peraturan menetapkan substansi serupa, namun tidak konsisten dalam spesifikasi teknis yang bersangkutan yang mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum.³⁰ Selain itu, disharmonisasi peraturan perundang-undangan juga disebabkan karena banyaknya peraturan hukum di Indonesia.³¹ Lebih lanjut, selain adanya *overlapping*, terdapat penyebab lain yang menyebabkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan, yakni diantaranya:³² 1) Pembentukan oleh lembaga yang berbeda dan seringkali dalam kurun waktu yang berbeda, 2) Pejabat yang berwenang berubah-ubah karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas, atau penggantian, 3) Pendekatan sektoral lebih

dominan dibandingkan pendekatan sistem dalam pembentukan peraturan, 4) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum, 5) Keterbatasan akses masyarakat dalam berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan, 6) Cara dan metode yang belum mantap, baku, dan standar untuk semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Upaya untuk mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan dilakukan dengan upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan saat penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut.³³ Namun, pelaksanaan upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan saat ini masih dirasa kurang baik. Oleh karenanya, muncul urgensi gagasan adanya legal audit sebagai penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan, yang akan diuraikan sebagai berikut. **Urgensi pertama**, legal audit akan menekan adanya pengusulan peraturan perundang-undangan yang baru, mengingat dalam legal audit terdapat beberapa batu uji dalam pengusulan regulasi baru. Hal tersebut tentunya sangat bermanfaat, karena berdasarkan data TFM *Group* dalam *The Global Business Complexity Index Rankings 2022*, Indonesia menduduki peringkat ke-11 dalam kategori yurisdiksi paling kompleks di

²⁹ Geoffrey Samuel, *Rethinking Legal Reasoning*, (Cheltenham: Edwar Elgar Publishing Limited, 2018), hlm. 124.

³⁰ Nur Kemala Putri, *et.al.*, “Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangannya di Indonesia antara Bentuk Penyebab dan Solusi”, *WATHAN: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora* 1, no.1 (2024): 56, <https://jurnal.fanshurinstitute.org/index.php/wathan> (diakses 11 Maret 2024).

³¹ Istifahani Nuril Fatiha, Amilah Fadhlina, dan Kharisma Putri Wardani, “Reformasi Regulasi Nasional menggunakan Model Sunset Clause sebagai Penyelesaian Over Regulations di Indonesia”, *Jurnal Studia Legalia* 4, No.2 (2023): 77, <https://doi.org/10.61084/jsl.v4i02> (diakses 12 Maret 2024).

³² Endrik Safudin, *Harmonisasi Hukum dalam Antinomi Hukum: Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung*, (Yogyakarta: Q Media, 2021), hlm.56.

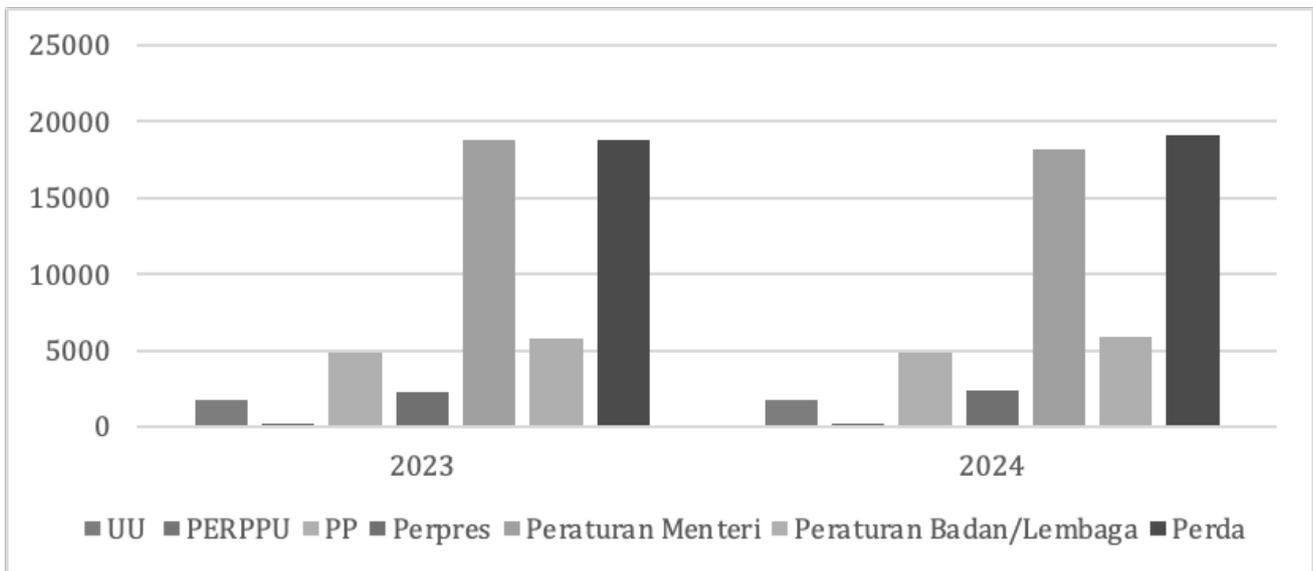
³³ Ida Surya, dan Abdul Wahab, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangannya dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik”, *Jurnal Kompilasi Hukum* 8, No.2 (2023): 114, <https://doi.org/10.29303/jkh.v8i2.142> (diakses 15 Maret 2024).

dunia dalam hal regulasi, yang mana Indonesia menjadi negara dengan yuridiksi paling kompleks di antara wilayah Asia Pasific (APAC).³⁴ Lebih lanjut, *over regulation* di Indonesia dapat dilihat berdasarkan data 2 (dua) tahun terakhir di laman peraturan.go.id yang mana setiap tahunnya terdapat penambahan jumlah peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

legal audit yang dapat menekan pengusulan peraturan perundang-undangan dapat menjadi solusi atas *over regulation* di Indonesia.

Urgensi kedua, upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini masih memiliki kekurangan. Kekurangan tersebut terletak pada letak pengharmonisan yang hanya ada pada saat penyusunan peraturan perundang-undangan, tidak ada evaluasi

Gambar I. Jumlah Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2023 dan 2024



Sumber : Database Peraturan Perundang-Undangan, <https://peraturan.go.id/> (diakses 14 Maret 2024)

Gambar di atas, menunjukkan adanya jumlah peraturan perundang-undangan yang tidak berkurang setiap tahunnya, atau cenderung bertambah. Akibat dari *over regulation* tersebut menimbulkan kemungkinan adanya *overlapping* peraturan perundang-undangan dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan.³⁵ Oleh karenanya, dengan adanya

pasca pengundangan peraturan perundang-undangan secara berkala. Untuk membuktikan argumentasi tersebut, berikut ditampilkan tata urutan pembentukan peraturan perundang-undangan dan letak tahapan pengharmonisan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

³⁴ Ferinda K Fachri, "CEO Hukumonline: Tumpang Tindih Peraturan Masalah, Memaknainya Pun Problem", Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ceo-hukumonline--tumpang-tindih-peraturan-masalah--memaknainya-pun-problem-lt64a6199cd075f/?page=all> (diakses 13 Maret 2024).

³⁵ Dhezya Pandu Satresna, "Pengaturan Metode Omnibus dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal APHTN-HAN 2*, No.1 (2023): 63-64, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i1.68> (diakses 11 Maret 2024).

Tabel I. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Letak Pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan

	Perencanaan	Penyusunan	Pembahasan di DPR/DPRD	Pengesahan/ Penetapan	Pengundangan
UU	✓	✓ Pengharmonisasian	✓	✓ (Pengesahan)	✓
Perpu	-	✓ Pengharmonisasian		✓ (Penetapan)	✓
PP dan Perpres	✓	✓ Pengharmonisasian		✓ (Penetapan)	✓
Perda	✓	✓ Pengharmonisasian	✓	✓ (Penetapan)	✓
Peraturan Menteri/ Lembaga	✓	✓	-	✓ (Penetapan)	✓

Sumber: Hasil Analisis Penulis

Tabel di atas menunjukkan bahwa pengharmonisasian sebagai bagian dari tahapan formal pembentukan peraturan perundang-undangan, hanya beradapada tahap penyusunan. Kekurangan lain adalah berkaitan dengan pelaksanaan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan secara manual atau tidak melibatkan adanya teknologi. Hal ini berbeda dengan di negara Jepang, yang mana Jepang memiliki *data base* tunggal berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga ketika salah satu peraturan perundang-undangan dilakukan pengecekan, maka peraturan perundang-undangan yang berkaitan akan terdeteksi.³⁶

Urgensi ketiga, legal audit dapat menganalisis sesuai dengan fakta dan kebutuhan

yang senyatanya di masyarakat dengan yang seharusnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal demikian menjadi penting, mengingat setiap aturan hukum dipengaruhi oleh 2 (dua) hal yakni: 1) unsur riil yakni berkaitan dengan kondisi sosial dalam masyarakat, dan 2) unsur ideal yakni berkaitan dengan nilai-nilai abstrak yang diyakini dan dijalankan oleh masyarakat.³⁷ Sehingga dengan adanya audit hukum dapat diketahui hal yang perlu dilakukan perbaikan yang sesuai dengan perkembangan di masyarakat. Hal demikian juga mengakibatkan legal audit dapat berperan menjadi solusi atas adagium “hukum selalu tertinggal mengikuti perkembangan masyarakat”. Artinya, legal audit bukan hanya mengatasi ketertinggalan undang-undang

³⁶ Hiromi Oikawa, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Jepang*, Bahan Kuliah Tamu Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 7 Februari 2024.

³⁷ Munawar, Marzuki, dan Ibnu Affan, “Analisis dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Ilmiah Metadata* 3, No.2 (2021): 459, <http://doi.org/10.47652/metadata/v3i2> (diakses 15 Maret 2024).

terhadap perkembangan masyarakat, tetapi juga berperan penting untuk mengurai berbagai undang-undang yang tumpang-tindih dan mengatasi praktik *hyper regulation* dengan mencabut maupun merevisi undang-undang yang tidak dibutuhkan lagi dalam kehidupan sosial masyarakat.

Urgensi keempat, legal audit dapat berperan dalam mewujudkan terciptanya tujuan hukum yakni terpenuhinya unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Tujuan hukum atau cita hukum tersebut merupakan satu kesatuan, tidak bisa dipisahkan satu persatu, ketiganya harus diusahakan ada dalam setiap aturan hukum. Dalam pelaksanaannya ketiga unsur cita hukum tersebut saling membutuhkan. Keadilan tidak akan dapat tercapai jika masyarakatnya tidak tertib, ketertiban masyarakat memerlukan kepastian hukum. Sebaliknya kepastian hukum tidak ada gunanya jika ternyata hukum itu tidak adil dan tidak bermanfaat bagi masyarakat.³⁸

Urgensi kelima, pelaksanaan legal audit yang dapat dilakukan setelah pengundangan peraturan perundang-undangan melalui pemantauan/pengawasan dan evaluasi, merupakan salah satu cara untuk menjamin akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Hal demikian, artinya legal audit juga memiliki potensi untuk dapat menguji dampak legislasi, menentukan pencapaian tujuan kebijakan yang diinginkan, menentukan apakah implementasi dan penyampaian dapat ditingkatkan, dan mengidentifikasi pembelajaran dan praktik terbaik.³⁹ Evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang sebenarnya sudah diakomodasi dalam Pasal 95A ayat (1) dan ayat (2) UU

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengamatkan adanya pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang dilakukan setelah suatu undang-undang berlaku dan dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Adapun evaluasi tersebut berbeda dengan legal audit, karena dalam legal audit yang melakukan evaluasi bukanlah DPR, DPR, dan pemerintah, melainkan oleh tim independen audit hukum yang terdiri dari professional di bidang hukum tata Negara/perundang-undangan dan bidang hukum lainnya yang terkait dengan objek audit. Tim independen tersebut dapat ditetapkan oleh pimpinan lembaga.

Urgensi keenam, pelaksanaan legal audit dapat mengurangi beban keuangan dalam pelaksanaan maupun pengawasan peraturan perundang-undangan, mengingat legal audit juga diarahkan untuk mengukur bahwa produk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan aspek “tidak membebani”. Tidak membebani memiliki arti bahwa: 1) tidak menimbulkan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk pelaksanaan regulasi tersebut (diluar kewajiban atau tanggung jawab negara), 2) tidak memberatkan masyarakat dengan menetapkan pungutan, persyaratan, dan prosedur maupun perizinan yang tidak perlu/memberatkan, 3) mudah diawasi dalam pelaksanaannya.

2. Formulasi Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undang dengan Mekanisme Legal Audit

Definisi formulasi hukum secara jelas tidak diatur/ditemukan dalam literatur, tetapi

³⁸ Cahya Palsari, “Kajian Pengantar Ilmu Hukum: Tujuan dan Fungsi Ilmu Hukum sebagai Dasar Fundamental dalam Penjatuhan Putusan Pengadilan”, *e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha* 4, No. 3 (2021): 941, <https://doi.org/10.23887/jatayu.v4i3.43191> (diakses 10 Maret 2024).

³⁹ Democracy Plus, *Post-legislative scrutiny: International principles and oversight in Kosovo*, (Konrad-Adenauer-Stiftung Office 2020), hlm. 8-9.

Michelle Viandy Huang⁴⁰ menguraikan, bahwa formulasi hukum: “*For legal purposes, it could be interpreted as “improving law” or “make law better”*”. Dari ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa tujuan formulasi hukum adalah membuat aturan hukum menjadi lebih baik. Berdasarkan hal tersebut, sebagaimana telah diuraikan di atas terkait dengan urgensi pelaksanaan legal audit untuk mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia, selanjutnya maka perlu diuraikan berkaitan

dengan formulasi mekanisme penerapan legal audit dalam menyelesaikan disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Pertama, hal yang harus diformulasikan adalah terkait perbedaan legal audit pada perusahaan dengan legal audit dalam peraturan perundang-undangan. Adapun untuk memperjelas perbedaan antara legal audit perusahaan dengan legal audit peraturan perundang-undangan dapat dicermati dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2. Perbedaan Antara Legal Audit Perusahaan dengan Legal Audit Peraturan Perundang-Undangan

Aspek Pembeda	Legal Audit Perusahaan	Legal Audit Peraturan Perundang-Undangan
Definisi	Suatu proses penilaian terhadap data dan fakta atas transaksi yang dilakukan oleh perusahaan dengan pihak lainnya untuk menilai tingkat keamanan perusahaan, terutama berkaitan <i>legal risk aspect</i> yang pada akhirnya membahayakan harta perusahaan, dengan disajikan pada laporan hasil pemeriksaan mengenai opini dan saran perbaikan. ⁴¹	Pemeriksaan untuk membandingkan fakta yang senyatanya dengan yang seharusnya menurut peraturan hukum/perundangan yang berlaku. ⁴²
Pihak Yang Melaksanakan Legal Audit	Dilakukan oleh legal auditor yakni seorang atau lebih professional yang memiliki keahlian di bidang audit hukum dan hukum bisnis.	Audit terhadap lembaga/ peraturan perundang-undangan dapat ditugaskan kepada Tim Independen audit Hukum yang terdiri dari professional di bidang hukum tata negara/perundang-undangan dan bidang hukum lainnya yang terkait dengan objek audit.
Tujuan	Menilai tingkat keamanan perusahaan, terutama berkaitan <i>legal risk aspect</i> yang pada akhirnya membahayakan harta perusahaan.	Mengatasi adanya usulan pembentukan dan pengesahan peraturan perundang-undangan yang berlebihan, serta mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Sumber : Hasil Pengelolaan Penulis dari Berbagai Sumber.

⁴⁰ Michelle Viandy Huang, “The Power Of Evidence Of Victims In Immoral Criminal Procedure In The West Pasaman Courta Review On The Non-Demarcation Border Cooperation Between Indonesia And Malaysia,” *IVerity - UPH Journal of International Relations* 11, no. 22 (2019), <https://ojs.uph.edu/index.php/JHIV/article/view/2459/971> (diakses 15 Maret 2024).

⁴¹ Hamzah Halim, *Op.Cit.*, hlm.13-14.

⁴² *Ibid.*

Kedua, formulasi pelaksanaan legal audit yang dapat dilakukan sebelum penyusunan peraturan perundang-undangan maupun saat penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Pada sebelum peraturan perundang-undangan dibentuk atau dalam tahap penyusunan kiranya terdapat beberapa tindakan audit hukum yang dapat dilakukan, yakni sebagaimana dalam gambar berikut:

dan apabila ada kesamaan dengan peraturan perundang-undangan lain dapat terdeteksi, serta dengan batu uji pengusulan regulasi baru yang didasarkan pada 6 (enam) indikator. Hasil keputusan apabila ternyata regulasi yang akan dibentuk tidak memenuhi kriteria batu uji, maka kiranya regulasi tersebut tidak jadi dibuat dan sebaliknya apabila memenuhi keseluruhan indikator batu uji, maka peraturan

Gambar 2. Legal audit sebelum Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan



Sumber : Hasil Analisis Penulis.

Gambar sebagaimana di atas, menunjukkan bahwa legal audit sebelum pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yakni adanya Pengecekan menggunakan teknologi/database

perundang-undangan tersebut layak untuk dibuat. Sedangkan, apabila rancangan peraturan perundang-undangan saat dilakukan pengecekan ternyata memiliki kesamaan/ tumpang tindih dengan peraturan lainnya,

kiranya perlu direvisi atau bahkan dicabut. Namun, apabila hasil pengecekan rancangan peraturan perundang-undangan menunjukkan hasil yang baik, regulasi tersebut dapat dilanjutkan pada tahap selanjutnya.

Ketiga, formulasi pelaksanaan legal audit harus memiliki kriteria regulasi yang dapat mewujudkan tujuan hukum, yakni kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.⁴³ Kriteria regulasi dalam legal audit kiranya terbagi menjadi 3 (tiga) aspek yang terdiri dari: 1) Aspek legalitas, 2) berdasarkan kebutuhan, dan 3) beban yang ditimbulkan. Yang dimaksud memenuhi aspek legalitas ialah tidak bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi dan/atau sederajat serta inkonsisten dengan regulasi turunannya, serta tidak multitafsir. Kemudian, yang dimaksud didasarkan pada kebutuhan adalah mengutamakan kebutuhan (mengutamakan kualitas) dan bukan keinginan (kuantitas), hal ini meliputi memenuhi maupun memberikan kemanfaatan serta kemudahan bagi masyarakat, dan mendukung target pembangunan nasional. Sedangkan, aspek beban yang ditimbulkan meliputi tidak membebani APBN dan/atau APBD tanpa adanya manfaat yang besar, serta tidak membebani masyarakat.

Keempat, perlu adanya formulasi kerangka kelembagaan agar tidak ada tumpang tindih fungsi/kewenangan, terwujudnya tata kelola dan hubungan kerja yang sinergis antar fungsi/kewenangan, tersedianya sumber daya manusia yang profesional untuk melaksanakan fungsi/kewenangan di setiap lembaga, dan format kelembagaan memberikan daya ungkit

terhadap pencapaian hasil pembangunan. Merujuk pendapat Lawrence M. Friedman yang mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni salah satunya adalah struktur hukum (*struktur of law*), oleh karenanya kerangka kelembagaan ini menjadi penting karena berkaitan dengan struktur hukum atau menyangkut aparat penegak hukum.⁴⁴

Kelima, formulasi pelaksanaan legal audit pasca pengesahan maupun penetapan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan adanya evaluasi, pemantauan, dan pengawasan secara berlaka. Yang mana, hasil dari audit tersebut kiranya menghasilkan 3 (tiga) pilihan keputusan tindakan: 1) regulasi dipertahankan; 2) regulasi direvisi; dan 3) regulasi dicabut. Pelaksanaan evaluasi tersebut kiranya harus dilaksanakan secara berkala atau disebut *periodic review*. Adapun pengaturan *periodic review* di Indonesia belum secara eksplisit diatur, tetapi dalam Pasal 1 angka 14 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian dikenal istilah pemantauan dan peninjauan, yang berarti: “pemantauan dan peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pengaturan tersebut hanya menyebut pemantauan dan peninjauan secara umum, akan tetapi tidak ada klausul tentang peninjauan secara berkala atau evaluasi secara berkala. Oleh karenanya,

⁴³ Nuraida Fitrihabib, Rafikah, dan Ardian Kurniawan, “Kepastian Hukum, Kemanfaatan, dan Keadilan Pemidanaan Kejahatan Asal Usul Perkawinan”, *AlJinayah* 7, No. 2 (2021): 484, <https://doi.org/10.15642/aj.2021.7.2.484-509> (diakses 15 Maret 2024).

⁴⁴ Vitaesa, dan Teti Hediati, “Efektivitas Penegakan Norma tentang Penertiban Tuna Sosial di Kabupaten Pematang dalam Perspektif Siyasah Tasyri’iyah”, *Manabia: Journal of Constitutional Law* 3, No. 1 (2023):63, <https://ejournal.uingusdur.ac.id/al-manabia/article/view/980> (diakses 16 Maret 2024).

perlu adanya pengaturan mengenai evaluasi, pemantauan, dan pengawasan secara berlaka.

Adapun hal-hal sebagaimana di atas berkaitan dengan formulasi legal audit peraturan perundang-undangan, kiranya dalam jangka pendek perlu diatur Peraturan Menteri Hukum dan HAM, sedangkan dalam jangka panjang dapat dengan merevisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

D. Penutup

Terdapat beberapa urgensi pelaksanaan legal audit untuk mengatasi disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain yakni legal audit akan menekan adanya pengusulan peraturan perundang-undangan yang baru dan menghindari *over regulation*, mengingat dalam legal audit terdapat beberapa batu uji dalam pengusulan regulasi baru. Selain itu, mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan masih memiliki banyak kekurangan, yang berakibat tidak terselesaikannya permasalahan disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Urgensi lainnya berupa fungsi legal audit yang dapat menganalisis sesuai dengan fakta dan kebutuhan yang senyatanya di masyarakat dengan yang seharusnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara berkala. Disisi lain, terdapat urgensi lain berupa pelaksanaan legal audit dapat mengurangi beban keuangan dalam pelaksanaan maupun pengawasan peraturan perundang-undangan, mengingat legal audit juga memperhatikan aspek tidak membebani anggaran pemerintah yang tidak perlu sebagai salah satu indikator peraturan perundang-undangan yang baik.

Adapun formulasi penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan dengan mekanisme legal audit dalam

konstruksi *ius constituendum* adalah dengan memformulasikan terkait perbedaan legal audit pada perusahaan dengan legal audit dalam peraturan perundang-undangan, serta perlu adanya formulasi kerangka kelembagaan agar tidak ada tumpang tindih fungsi/kewenangan. Selain itu, juga diperlukan formulasi pelaksanaan legal audit pasca pengesahan maupun penetapan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan adanya evaluasi, pemantauan, dan pengawasan secara berlaka. Formulasi legal audit peraturan perundang-undangan tersebut dalam jangka pendek dapat diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM, sedangkan dalam jangka panjang dapat dengan merevisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan adanya formulasi ini, maka akan terbentuk mekanisme legal audit dalam penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hadjon, Philipus M., dan Tatiek Sri Djamiati, *Arugmentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008).
- Halim, Hamzah, *Legal Audit & Legal Opinion*, (Jakarta: Kencana, 2015).
- Hernoko, Agus Yudha, et al., *Dasar Pengajuan Upaya Peninjauan Kembali Terhadap Peninjauan Kembali Dalam Perkara Perdata*, (Sidoarjo: Ziffatama Publishing, 2016).
- Huda, Muhammad Chairul, *Metode Penelitian Hukum (Pendekatan Sosiologis)*, (Semarang: The Mahfud Ridwan Institute, 2021).
- Kadarudin, *Penelitian di Bidang Ilmu Hukum (Sebuah Pemahaman Awal)*, (Semarang: Formaci, 2021), hlm. 104.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2017).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2021).

Mochtar, Zainal Arifin, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Yogyakarta:EA Books, 2022).

Plus, *Democracy, Post-legislative scrutiny: International principles and oversight in Kosovo*, (Konrad-Adenauer-Stiftung Office 2020).

Safudin, Endrik, *Harmonisasi Hukum dalam Antinomi Hukum: Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung*, (Yogyakarta: Q Media, 2021).

Samuel, Geoffrey, *Rethinking Legal Reasoning*, (Cheltenham: Edwar Elgar Publishing Limited, 2018).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Aris, Mohammad Syaiful, "Legal Audit Peraturan Perundang-Undangan" (makalah disampaikan pada sertifikasi legal auditor 2022, Surabaya, 2022).

Arlinandes, M. Jeffri, Chandra Febrian, dan Bayu Dwi Anggono, "Rekonstruksi Tahapan Pembentukan Perundang-Undangan: Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas", *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no.4 (2022): 549-550, <https://doi.org/10.54629/jli.v19i4.980> (diakses 10 Maret 2024).

Busthami, Dachran S., "The Principles of Good Legislation Forming: A Critical Review", *SIGN Jurnal Hukum* 4, no.2 (2023): 316, <https://doi.org/10.37276/sjh.v4i2.223> (diakses 10 Maret 2024).

Fatiha, Istifahani Nuril, Amilah Fadhlina, dan Kharisma Putri Wardani, "Reformasi Regulasi Nasional menggunakan Model Sunset Clause sebagai Penyelesaian Over Regulations di Indonesia", *Jurnal Studia Legalia* 4, No.2 (2023): 77, <https://doi.org/10.61084/jsl.v4i02> (diakses 12 Maret 2024).

Fitrihabibi, Nuraida, Rafikah, dan Ardian Kurniawan, "Kepastian Hukum, Kemanfaatan, dan Keadilan Pemidanaan Kejahatan Asal Usul Perkawinan", *Al Jinayah* 7, No. 2 (2021): 484, <https://doi.org/10.15642/aj.2021.7.2.484-509> (diakses 15 Maret 2024).

Hadjon, Philipus M., "Analisis Terhadap UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", (makalah disampaikan dalam Seminar hukum Nasional Implementasi UU No. 10 tahun 2004 dalam

Legislasi daerah Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 21 Mei 2005).

Huang, Michelle Viandy, "The Power Of Evidence Of Victims In Immoral Criminal Procedure In The West Pasaman Courta Review On The Non-Demarcation Border Cooperation Between Indonesia And Malaysia," *IVERITY - UPH Journal of International Relations* 11, no. 22 (2019), <https://ojs.uph.edu/index.php/JHIV/article/view/2459/971> (diakses 15 Maret 2024).

Juwana, Stephanie, Gabriella Gianova, dan Gridanya Mega Laidha, "Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making", *Policy Brief* 4 (2020): 55, <https://oceanjusticeinitiative.org/mdocs-posts/policy-brief-ioji-tentang-sistem-dan-praktik-omnibus-law-di-berbagai-negara-dan-analisis-ruu-cipta-kerja-dari-perspektif-good-legislation-making/>, (diakses 10 Maret 2024).

Lobubun, Muslim, Yohanis Anton Raharusun, dan Iryana Anwar, "Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no.2 (2022): 311, <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.294-322> (diakses 10 Maret 2024).

Martitah, et.al., "Transformation of the Legislative System in Indonesia Based on the Principles of Good Legislation", *Jurnal of Indonesian Legal Studies* 8, no. 2 (2023): 546, <https://doi.org/10.15294/jils.v8i2.69262> (diakses 10 Maret 2024).

Munawar, Marzuki, dan Ibnu Affan, "Analisis dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Ilmiah Metadata* 3, No.2 (2021): 459, <http://doi.org/10.47652/metadata/v3i2> (diakses 15 Maret 2024).

Palsari, Cahya, "Kajian Pengantar Ilmu Hukum: Tujuan dan Fungsi Ilmu Hukum sebagai Dasar Fundamental dalam Penjatuhan Putusan Pengadilan", *e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha* 4, No. 3 (2021): 941, <https://doi.org/10.23887/jatayu.v4i3.43191> (diakses 10 Maret 2024).

- Parindo, Dhandy, et.al., "Evaluasi Pembangunan Proyek Nasional dan Relokasi Masyarakat Melayu Evaluation of National Project Development and Relocation of the Malay Community", *Jurnal Hukum Indonesia* 3, no.1 (2024): 5, 10.58344/jhi.v3i1.662 (diakses 10 Maret 2024).
- Putri, Nur Kemala, et.al., "Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia antara Bentuk Penyebab dan Solusi", *WATHAN: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora* 1, no.1 (2024): 56, <https://jurnal.fanshurinstitute.org/index.php/wathan> (diakses 11 Maret 2024).
- Rahmawan, Ardianto Budi, dan Alif Duta Hardenta, "Penerapan Post Legislative Scrutiny dalam Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang di Indonesia: Studi Kasus UU Mineral Batubara", *Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum* 7, no.2 (2023):216, <https://doi.org/10.24246/jrh.2022.v7.i2.p211-228> (diakses 11 Maret 2024).
- Satresna, Dhezya Pandu, "Pengaturan Metode Omnibus dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal APHTN-HAN* 2, No.1 (2023): 63-64, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i1.68> (diakses 11 Maret 2024).
- Surya, Ida, dan Abdul Wahab, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik", *Jurnal Kompilasi Hukum* 8, No.2 (2023): 114, <https://doi.org/10.29303/jkh.v8i2.142> (diakses 15 Maret 2024).
- Taufik, Ade Irawan, "Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding* 10, no.2 (2021): 285, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.713> (diakses 11 Maret 2024).
- Vitaesa, dan Teti Hediati, "Efektivitas Penegakan Norma tentang Penertiban Tuna Sosial di Kabupaten Pematang dalam Perspektif Siyasah Tasyri'iyah", *Manabia: Journal of Constitutional Law* 3, No. 1 (2023):63, <https://e-journal.uingusdur.ac.id/al-manabia/article/view/980> (diakses 16 Maret 2024).
- Wisastuti, "Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan", (makalah disampaikan dalam Kegiatan Bimbingan Teknis Legal Drafting Kerjasama Mahkamah Konstitusi dan Kementerian Hukum dan HAM dan APHTN-HAN, Jakarta,P28 Juli 2022).
- Yani, Ahmad, "Periodic Review terhadap Undang-Undang untuk Mewujudkan *Good Legislation*", *Jurnal Civic Hukum* 7, no. 2 (2022): 138, <https://doi.org/10.22219/jch.v7i2.22555> (diakses 10 Maret 2024).

Internet

- Agus Triyanto, "Pentingnya Audit Hukum", LinkedIn, <https://www.linkedin.com/pulse/pentingnya-audit-hukum-agus-triyantoro-c-l-a-/?originalSubdomain=id> (diakses 12 Maret 2024).
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "RUU PPP Solusi Atasi Obesitas dan Tumpang Tndih Regulasi", Badan Legislasi, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/38746/t/RUU%20PPP%20Solusi%20Atasi%20Obesitas%20dan%20Tumpang%20Tindih%20Regulasi>, (diakses 10 Maret 2024).
- Ferinda K Fachri, "CEO Hukumonline: Tumpang Tindih Peraturan Masalah, Memaknainya Pun Problem", Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ceo-hukumonline--tumpang-tindih-peraturan-masalah--memaknainya-pun-problem-lt64a6199cd075f/?page=all> (diakses 13 Maret 2024).
- Timoty Ezra Simanjuntak, "8 Tahap Melakukan Legal Audit", Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/tahapan-legal-audit-lt65692b3e60c6a/> (diakses 12 Maret 2024).

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2016 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.