

GAGASAN MEKANISME PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

(The Ideas of Monitoring and Reviewing Law Mechanism)

Ade Irawan Taufik

Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional

Jl. Mayjend Sutoyo No. 10 Cililitan Jakarta Timur 13640

Email: adeirawantaufik@gmail.com

Abstrak

Pada dasarnya dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan karena dibutuhkan dan bermanfaat untuk mengatur kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Evaluasi (*review*) terhadap peraturan perundang-undangan memiliki fungsi penting untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan dan bermanfaat. Dengan diaturnya pemantauan dan peninjauan undang-undang dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 merupakan suatu peluang baru dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang baik. Berdasarkan hal tersebut, permasalahan yang perlu diteliti lebih lanjut, yakni: bagaimanakah mekanisme evaluasi peraturan perundang-undangan dalam rangka mengatur lebih lanjut ketentuan pemantauan peninjauan undang-undang atau evaluasi peraturan perundang-undangan. Dengan bentuk penelitian yang preskriptif, didapatkan kesimpulan bahwa fungsi evaluasi peraturan perundang-undangan sangat penting untuk mengetahui apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah sesuai dengan asas peraturan perundang-undangan yang baik dan dampak dari diberlakukannya. Kemudian dalam membangun mekanisme evaluasi dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan, hal penting untuk diperhatikan adalah diperlukan pengaturan lebih lanjut mengenai evaluasi peraturan perundang-undangan, mengingat Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tidak memberikan pengaturan detail mengenai hal ini.

Kata Kunci: evaluasi peraturan perundang-undangan, penataan peraturan perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan

Abstract

Basically, a statutory regulation is formed because it is needed and useful to regulate the life of society, nation and state. Evaluation (*review*) of laws and regulations has an important function to determine whether these laws and regulations can be implemented and are useful. With the new regulation of monitoring and review of laws in Law No. 15 of 2019 concerning Amendments to Law No. 12 of 2011 is a new opportunity in realizing good laws and regulations. There are problems that need to be answered further, namely: how to build an evaluation of statutory regulations in order to further regulate the provisions of monitoring and reviewing laws? With a prescriptive form of research, it can be concluded that the function of evaluating statutory regulations is important to determine whether a statutory regulation is in accordance with the principles of good statutory regulations and the impact of its enforcement. Then in building a evaluating mechanism for making legislation, the main concern is to further regulate the evaluation of statutory regulations, this is due to Law No. 15 of 2019 does not further regulate these stages.

Keywords: regulation evaluation, regulatory reformation, legislation making

A. Pendahuluan¹

Pada dasarnya dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan karena dibutuhkan dan bermanfaat² untuk mengatur kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Peraturan perundang-undangan seharusnya dapat menyelesaikan permasalahan bukan menambah permasalahan dan ketidakpastian serta ketidakadilan. Maka setelah terbentuknya peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan suatu mekanisme evaluasi (*review*) terhadap peraturan perundang-undangan tersebut untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan dan bermanfaat.

Di dalam penyelenggaraan negara, peraturan perundang-undangan merupakan instrumen untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan negara.³ Sehingga untuk mewujudkan tujuan negara, peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dibentuk dengan

cara yang benar sehingga dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan mampu mendorong terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara.⁴

Terkait dengan fungsi peraturan perundang-undangan, HAS Natabaya merumuskan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai "instrumen kebijakan (*beleid instrument*) pemerintah (negara) untuk mengatur suatu substansi guna memecahkan suatu masalah yang ada dalam masyarakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat."⁵ Menurut Bagir Manan keberadaan peraturan perundang-undangan sangat penting dan strategis dalam memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya dapat diidentifikasi dan diketemukan kembali.⁶ Kemudian secara garis besar, terdapat tiga fungsi utama peraturan perundang-undangan, yakni:⁷ 1) sebagai sarana ketertiban atau pedoman perilaku;⁸

¹ Tulisan dalam artikel ini diolah dari Tesis Penulis yang berjudul "Membangun Mekanisme Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan (*Ex Post Review*) Dalam Penataan dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020).

² Frasa 'dibutuhkan' dan 'bermanfaat' dalam konteks ini merupakan suatu penjelasan dari asas 'kedayagunaan' dan 'kehasilgunaan', yang merupakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana tersebut dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 beserta penjelasannya. Senada dengan pengertian frasa 'daya guna', menurut Maria Farida Indrati S., 'daya guna' (*efficacy*) dari norma dapat dilihat apakah norma itu berdaya guna secara efektif atau tidak serta apakah norma itu ditaati atau tidak, lebih lanjut lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 39. Kemudian menurut Bentham, prinsip manfaat dalam bentuk 'kebaikan publik' hendaknya menjadi tujuan legislator untuk merealisasikan melalui legislasi, lebih lanjut lihat: Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan: Prinsip-Prinsip, Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)*, diterjemahkan oleh Nurhadi (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010), hlm. 25.

³ Pembentukan berbagai peraturan merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan dalam penyelenggaraan negara guna mencapai tujuan negara sebagaimana tersebut dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), lebih lanjut lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 1.

⁴ Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Dalam Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana dan Tertib* (Jakarta: Bappenas, 2015), hlm. 3.

⁵ HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008), hlm. 155.

⁶ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill, 1992), hlm. 8.

⁷ Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana dan Tertib* (Jakarta: Bappenas, 2015), hlm. 4.

⁸ Hal ini memiliki arti peraturan perundang-undangan menjadi pedoman untuk terselenggaranya dinamika sosial, dalam hal ini baik terhadap kegiatan formal maupun informal.

2) sebagai instrumen pembangunan;⁹ dan 3) sebagai faktor integrasi.¹⁰

Dengan baru diaturnya pemantauan dan peninjauan undang-undang dalam Pasal 95A dan Pasal 95B Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011¹¹ merupakan suatu peluang baru dalam hal melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan memiliki fungsisebagai peraturan perundang-undangan atau apakah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan tujuan pembuatannya. Namun demikian, terdapat tantangan dan permasalahan yang perlu diteliti lebih lanjut dengan pengaturan lebih lanjut pemantauan dan peninjauan undang-undang atau evaluasi peraturan perundang-undangan, yakni antara lain: hal-hal apa saja yang perlu diatur terkait dengan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut; objek peraturan perundang-undangan apa saja yang perlu dievaluasi dan peraturan perundang-undangan mana saja yang akan diprioritaskan untuk dilakukan evaluasi; bagaimana mekanisme evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut; lembaga mana yang berwenang untuk melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan; bagaimana kekuatan mengikat dari hasil evaluasi tersebut untuk digunakan dan/atau ditindaklanjuti dan tujuan pemanfaatan hasil evaluasi; instrumen atau metode apa yang digunakan untuk melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut

dan kedudukan fungsi evaluasi peraturan perundang-undangan dalam mendukung penataan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka maksud dalam tulisan ini adalah untuk meneliti lebih mendalam bagaimanakah 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 evaluasi peraturan perundang-undangan; objek evaluasi peraturan perundang-undangan, lembaga pelaksana evaluasi peraturan perundang-undangan, dan tahapan evaluasi peraturan perundang-undangan.

B. Metode Penelitian

Dari sudut bentuknya, penelitian ini berbentuk preskriptif, yakni bertujuan untuk memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan, oleh karena itu, penelitian ini bertujuan memberikan gagasan sebagai jalan keluar atau saran pemecahan permasalahan, sehingga dari sudut penerapan, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menelaah pengaturan terkait pemantauan dan peninjauan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan evaluasi peraturan perundang-undangan. Kemudian dari hasil identifikasi peraturan

⁹ Fungsi sebagai instrumen pembangunan memiliki arti bahwa peraturan perundang-undangan menggerakkan sumber daya untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

¹⁰ Fungsi integrasi memiliki arti bahwa peraturan perundang-undangan mengintegrasikan wilayah maupun kebijakan-kebijakan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan.

¹¹ Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN No. 183, 2019, TLN No. 6398), disahkan pada tanggal 2 Oktober 2019 dan diundangkan pada tanggal 4 Oktober 2019.

tersebut dapat dirumuskan hal-hal apa saja yang perlu diatur lebih lanjut yang didasarkan pula pada kondisi peraturan perundang-undangan dan eksisting pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan. Selain itu, untuk menguatkan argumentasi penulis dalam menjawab permasalahan, penulis juga mengutip teori-teori hukum dan pendapat-pendapat hukum dari tulisan-tulisan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

C. Pembahasan

1. Kedudukan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pemantauan dan Peninjauan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 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." Merujuk pada definisi tersebut, maka "pemantauan dan peninjauan" dapat dimaknai pula dengan istilah "evaluasi peraturan perundang-undangan", yakni penilaian atau penaksiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan, untuk mengetahui apakah tujuan pembentukannya telah tercapai, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Menurut Bayu Dwi Anggono, tujuan evaluasi peraturan perundang-undangan adalah "mewujudkan manajemen produksi peraturan perundang-undangan yang lebih baik". Manajemen peraturan perundang-undangan yang baik, yakni meliputi: 1) perencanaan; 2) penyusunan; 3) pembahasan; 4) pengesahan atau penetapan; 5) pengundangan; dan 6) evaluasi.¹² Dalam sistem manajemen produksi peraturan perundang-undangan Indonesia saat ini kurang memberikan perhatian yang serius terhadap peran evaluasi.¹³ Padahal untuk mengetahui apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah berjalan efektif atau belum, sangat tergantung sejauh mana ketepatan dan keseriusan prosedur evaluasi diimplementasikan. Fungsi evaluasi tidak dapat dipisahkan dari manajemen produksi peraturan perundang-undangan, sehingga akan pincang apabila peran evaluasi tidak ada.¹⁴

Merujuk peran evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut, maka perlu dilihat landasan diaturnya "pemantauan dan peninjauan" sebagaimana tersebut dalam bagian konsideran Menimbang huruf b Undang-Undang No. 15 Tahun 2019, yang menyebutkan bahwa "untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan". Kemudian di

¹² Bayu Dwi Anggono, "Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", (makalah disampaikan dalam kegiatan *Continuing Legal Education* tentang *Ex-Post* Terhadap Peraturan Perundang-undangan Dalam rangka Pembenahan Sistem Hukum Nasional, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Jakarta, 24 Juni 2015).

¹³ PSHK, "Urgensi Monitoring dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan", www.parlemen.net, (diakses 27 Agustus 2019).

¹⁴ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm. 244.

dalam bagian Penjelasan Umum disebutkan keberadaan "pemantauan dan peninjauan" diatur untuk memastikan keberlanjutan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga Pemantauan dan Peninjauan.

Merujuk pada bagian Konsideran Menimbang dan Penjelasan Umum tersebut, timbul pertanyaan apakah keberadaan "pemantauan dan peninjauan" ini merupakan suatu tahapan tambahan atau tahapan baru dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau hanya merupakan mekanisme/alur kerja atau merupakan bagian dari salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya.

Pertanyaan tersebut timbul karena definisi "Pembentukan Peraturan Perundang-Undang" sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019, tidak menyebutkan "Pemantauan dan Peninjauan" sebagai salah satu "tahapan" dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Definisi "Pembentukan Peraturan Perundang-Undang" yang diatur dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 adalah "pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan". Definisi "Pembentukan Peraturan Perundang-Undang" dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tersebut tidak mengalami perubahan dengan berlakunya Undang-Undang No. 15 Tahun 2019. Lalu kemudian, dengan tidak terdapatnya "pemantauan dan

peninjauan" dalam definisi "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" apakah berarti "pemantauan dan peninjauan" bukan suatu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan?

Dalam hal tersebut, Penulis berpendapat bahwa "pemantauan dan peninjauan" atau juga "evaluasi peraturan perundang-undangan" bukan merupakan "tahapan" dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun merupakan suatu mekanisme atau alur kerja yang merupakan bagian tidak terpisahkan dan salah satu alurnya dapat membentuk suatu siklus¹⁵ dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai suatu alur kerja, "evaluasi peraturan perundang-undangan" berfungsi dalam membantu merumuskan perencanaan di masa yang akan datang.

Selain itu beberapa alasan untuk menguatkan pendapat penulis, bahwa evaluasi peraturan perundang-undangan tidak dapat disebut sebagai tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, adalah sebagai berikut:

- a. Didalam Pasal 95A ayat (4) disebutkan bahwa "hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas".¹⁶ Arti "dapat" disini mengandung pengertian bahwa tidak selalu atau tidak semua hasil dari evaluasi peraturan perundang-undangan dapat menjadi bahan atau dasar dalam penyusunan Prolegnas. Hal tersebut didasarkan pada bahwa tidak semua hambatan

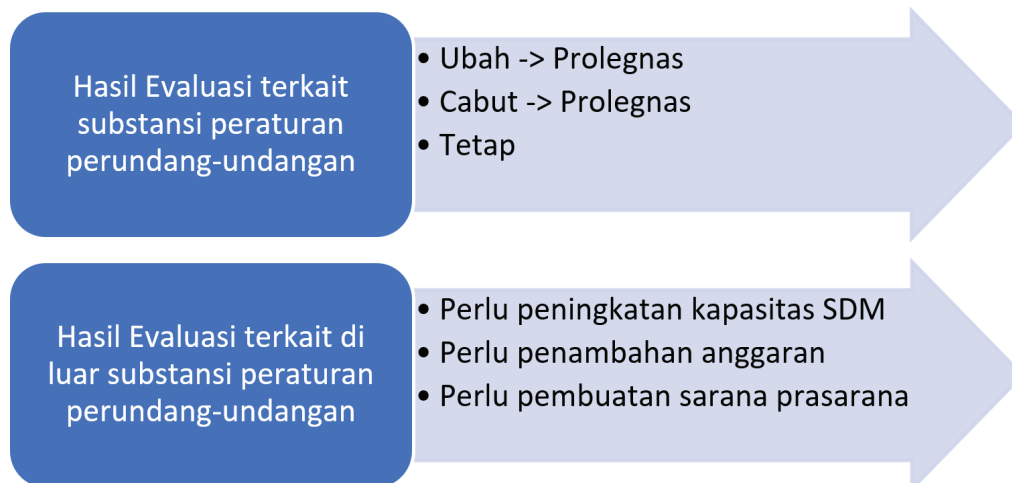
¹⁵ Arti kata "siklus" adalah "putaran waktu yang di dalamnya terdapat rangkaian kejadian yang berulang-ulang secara tetap dan teratur". Sumber: <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/siklus>, (diakses 20 Juli 2020).

¹⁶ Kata "dapat" digarisbawahi oleh Penulis sebagai penekanan makna.

atau permasalahan dalam penerapan peraturan perundang-undangan itu disebabkan karena faktor materi muatan yang bermasalah (multitafsir, disharmoni dan lain sebagainya), namun dapat saja terjadi hambatan atau permasalahan dalam penerapan peraturan perundang-undangan disebabkan oleh faktor di luar substansi yang diatur, misalkan sarana dan prasarana infrastruktur belum ada atau faktor sumber daya manusia yang tidak berkualitas atau berintegritas, sehingga menyebabkan tidak efektifnya penerapan peraturan perundang-undangan. Tentunya rekomendasi hasil evaluasi peraturan perundang-undangan di luar materi substansi tidak dapat dijadikan dasar dalam penyusunan Prolegnas. Gambar ilustrasi terkait hasil evaluasi peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam Bagan 1 di bawah:

b. Merujuk pada definisi "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn", yakni: "pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan".¹⁷ Kata "tahap" berasal dari kata dasar "tahap" yang memiliki arti "bagian dari sesuatu yang ada awal dan akhirnya", sedangkan "tahap" memiliki arti "tingkatan" atau "jenjang". "Tingkatan" sendiri memiliki arti: "pangkat; kedudukan; lapisan; kelas" dan "Jenjang" memiliki arti "tingkat-tingkat yang beraturan dari bawah ke atas".¹⁸ Merujuk pada arti kata "tahap" tersebut maka "tahap" dari suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus ada "bagian awal" dan "bagian akhir" yang bertingkat atau berjenjang, yakni "bagian awal" dimulai dari perencanaan, kemudian

Bagan 1. Jenis Hasil Evaluasi Peraturan Perundang-undangan



¹⁷ Kata "tahap" digarisbawahi oleh Penulis sebagai penekanan makna.

¹⁸ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI): *Kamus versi online/daring*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>, (diakses 20 Juli 2020).

tahap/jenjang/tingkat berikutnya adalah penyusunan, kemudian pembahasan dan pengesahan atau penetapan, dan "bagian akhir" yakni pengundangan. Sehingga sudah tepat apabila proses pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan sebagai tahapan sebagaimana tersebut dalam definisi "pembentukan peraturan perundang-undangan.

- c. Apabila evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan suatu tahapan, maka seharusnya setelah tahapan evaluasi selesai maka tahapan selanjutnya adalah tahap perencanaan, karena dapat menjadi usul dalam Prolegnas dan Prolegnas sendiri merupakan kegiatan dalam Tahap Perencanaan. Namun apabila dilihat dari fungsi hasil evaluasi, maka hasil dari evaluasi peraturan perundang-undangan juga menjadi bahan dalam pembuatan Naskah Akademik. Dalam sistematika Naskah Akademik yang diatur dalam Lampiran I Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 terdapat Bab III yang berisi "Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait". Naskah Akademik sendiri merupakan kegiatan yang masuk dalam Tahap Penyusunan. Selain itu hasil

evaluasi peraturan perundang-undangan juga dapat menjadi bahan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan.

2. Objek Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Terkait dengan jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi objek pemantauan dan evaluasi, Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 hanya mengatur "undang-undang" sebagai objek pemantauan dan evaluasi. Namun demikian, untuk diperolehnya hasil Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang yang lebih menyeluruh, maka perlu pula dilakukan Pemantauan dan Peninjauan terhadap peraturan pelaksanaan dari undang-undang yang jadi objek pemantauan dan peninjauan serta peraturan perundang-undangan yang terkait dari undang-undang yang jadi objek Pemantauan dan Peninjauan. Hal ini menjadi suatu akibat dari dianutnya asas hierarki peraturan perundang-undangan, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber dari peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan, dan apabila ada perubahan dari

Bagan 2. Alur Hasil Evaluasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



peraturan yang lebih tinggi maka peraturan pelaksanaannya harus menyesuaikan dan tidak boleh bertentangan.

Hanya diaturnya undang-undang sebagai objek dari pemantauan dan peninjauan menjadi permasalahan pula. Lingkup objek pemantauan dan peninjauan selain undang-undang ini tidak dapat menjangkau terhadap Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri yang bukan pendelegasian dari undang-undang. Selain itu juga tidak dapat menjangkau terhadap Peraturan Daerah. Meskipun Peraturan Pemerintah (PP) tidak boleh bersifat mandiri, begitu juga Peraturan Menteri (kecuali atribusi untuk mengatur dirinya sendiri), namun pada kenyataannya banyak PP dan Permen yang bukan pendelegasian. Seharusnya perlu diatur pula objek pemantauan dan peninjauan terhadap jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas. Kemudian perlu dipertimbangkan untuk diatur juga jenis peraturan perundang-undangan objek pemantauan dan Peninjauan, yakni sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan undang-undang yang akan dilakukan Pemantauan dan Peninjauan;
- 2) Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; dan Peraturan Menteri yang bukan pendelegasian dari undang-undang atau peraturan di atasnya;
- 3) Peraturan Daerah Provinsi beserta peraturan pelaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Peraturan Daerah Provinsi yang akan dilakukan Pemantauan dan Peninjauan;

- 4) Peraturan Gubernur yang bukan pendelegasian dari Peraturan Daerah Provinsi;
- 5) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota beserta peraturan pelaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dilakukan Pemantauan dan Peninjauan; dan
- 6) Peraturan Bupati/Walikota yang bukan pendelegasian dari Peraturan Daerah Provinsi.

3. Lembaga Pelaksana Evaluasi Peraturan Perundang-Undang

Di dalam Pasal 95A ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 disebutkan bahwa "Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah". Dari rumusan tersebut berarti bahwa DPR, DPD dan Pemerintah diberikan kewenangan untuk melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang. Wewenang untuk melakukan pemantauan terhadap undang-undang oleh DPR dan DPD juga diatur di dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 (UU MD3).

Di dalam Pasal 72 UU MD3 disebutkan bahwa DPR memiliki tugas "melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah". Tugas pengawasan tersebut, yakni dalam hal "melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk

APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya.” Kemudian berdasarkan Pasal 105 ayat (1) huruf h UU MD3 disebutkan bahwa Badan Legislasi¹⁹ bertugas ”melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang”.

DPD berdasarkan UU MD3 juga memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang serta rancangan perda dan perda. Pasal 248 ayat (1) huruf d jo. Pasal 249 ayat (1) huruf e dan Pasal 256 huruf d UU MD3, yang menyebutkan fungsi, tugas dan wewenang serta hak dari DPD untuk melakukan ”pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama”. Selain itu berdasarkan Pasal 249 ayat (1) huruf j,²⁰ DPD diberikan tugas dan wewenang untuk ”melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.”

Terdapatnya tiga lembaga yang berwenang untuk melakukan evaluasi terhadap undang-undang juga menimbulkan permasalahan terkait dengan efektivitas pelaksanaan evaluasi dan manfaat dari hasil evaluasi yang dilakukan oleh masing-masing lembaga serta koordinasi diantara ketiga lembaga. Karena pada kenyataannya ketiga lembaga tersebut

melakukan evaluasi pada undang-undang yang sama secara sendiri-sendiri, sehingga hal ini terlihat pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan berjalan sendiri-sendiri di masing-masing ketiga lembaga tersebut, dan tidak terdapat koordinasi baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan sehingga berakibat pada tidak efektifnya penggunaan anggaran untuk evaluasi peraturan perundang-undangan dan juga hasil evaluasi peraturan perundang-undangan yang dapat saja terjadi berbeda.

Selain itu yang perlu dicermati juga dari kewenangan DPD untuk melakukan evaluasi atau pemantauan Perda. Dari sisi *outcome* atau pemanfaatan hasil pemantauan yang dilakukan DPD tidak memiliki struktur kewenangan dalam hal proses pembentukan peraturan daerah, sehingga hasil pemantauan perda yang dilakukan oleh DPD tidak jelas alur pemanfaatannya.

Terkait dengan kewenangan Pemerintah dalam pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan, yang menjadi persoalan adalah lembaga pemerintah mana yang berwenang untuk melakukan evaluasi, apakah kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum atau kementerian/lembaga pemerintah non kementerian sebagai instansi pemrakarsa. Menurut Penulis, sebaiknya evaluasi untuk jenis undang-undang dilakukan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah

¹⁹ Menurut Pasal 1 angka 9 Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, Badan Legislasi adalah ”alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap yang menjalankan tugas penyusunan dan pembahasan Prolegnas, penyiapan, penyusunan, pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi, dan pembahasan rancangan undang-undang, serta tugas lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

²⁰ Tugas dan wewenang DPD untuk ”melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”, merupakan tugas dan wewenang baru berdasarkan Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LN No. 29 Tahun 2018, TLN No. 6187.

di bidang hukum, yang bertindak selaku pelaksana dan koordinator, bersama-sama dengan kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian terkait (instansi pemrakarsa). Hal yang sama berlaku pula untuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Untuk jenis Peraturan Menteri, pelaksanaan evaluasi dilaksanakan oleh kementerian masing-masing namun dikoordinasikan dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum.

4. Tahapan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Dalam Pasal 95B ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 disebutkan bahwa "Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut: a. tahap perencanaan; b. tahap pelaksanaan; dan c. tahap tindak lanjut. Kemudian di dalam ayat (2) Pasal 95B disebutkan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang diatur masing-masing dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden".

Sampai dengan penelitian ini dibuat belum terdapat Peraturan Presiden dan Peraturan DPD yang mengatur lebih lanjut terkait tahapan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan. Hanya terdapat Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang yang mengatur terkait pemantauan dan peninjauan.

Pasal 95B ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 menunjukkan bahwa pengaturan terkait tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap tindak lanjut, diatur dalam peraturan lembaga masing-masing, hal ini juga menunjukkan

bahwa pengaturan hal tersebut hanya berlaku dan mengikat untuk masing-masing lembaga itu sendiri, sehingga hal ini mengakibatkan pelaksanaan evaluasi dapat berjalan sendiri-sendiri dan tanpa hubungan kerja dan koordinasi antar ketiga lembaga tersebut. Hal ini jelas inkonsistensi dengan rumusan Pasal 95A ayat (3) yang menyebutkan bahwa "Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi".²¹ Bentuk, jenis dan lingkup "koordinasi" itu sendiri tidak diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019. Inkonsistensi tersebut terlihat pula dalam Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020. Pengaturan "Pemantauan dan Peninjauan Terhadap Undang-Undang", diatur dalam bab tersendiri, yakni BAB VIII: dalam Pasal 117 sampai dengan Pasal 119. Di dalam bab tersebut tidak satu pun pasal yang mengatur terkait fungsi koordinasi dari DPR dengan Pemerintah dan DPD.

Oleh karena obyek pemantauan dan peninjauan yang diatur dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 hanya undang-undang, maka mekanisme pelaksanaan pemantauan dan peninjauan hanya mengatur untuk undang-undang saja.

4.1. Tahap Perencanaan Evaluasi

Di dalam Pasal 119 ayat (2) Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 disebutkan bahwa "Tahap perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas: a) penentuan skala prioritas; b) pembuatan kajian awal; c) teknis administratif; d) dukungan sumberdaya manusia dan anggaran; e) limitasi waktu,

²¹ Kata "dikoordinasikan" digarisbawahi oleh Penulis sebagai penekanan makna.

lokasi kunjungan, dan narasumber; dan f) penyusunan kerangka acuan.”

Merujuk pada Tahap Perencanaan yang diatur dalam Peraturan DPR, maka terlihat lebih banyak unsur teknis administratif, meskipun demikian hal teknis administratif sesuatu tidak boleh diabaikan. Hal-hal yang bersifat substansi terlihat pada penentuan skala prioritas dan pembuatan kajian awal. Penentuan skala prioritas merupakan hal yang mendasar dalam menentukan undang-undang mana saja yang diprioritaskan untuk dilakukan pemantauan dan peninjauan. Namun parameter atau indikator untuk menentukan skala prioritas tidak diatur dalam Peraturan DPR tersebut.

Dalam penentuan skala prioritas untuk menentukan undang-undang apa saja yang lebih dahulu dilakukan pemantauan peninjauan dapat didasarkan pada parameter, antara lain:

- a. periode lamanya suatu undang-undang telah diberlakukan (*periodic review*);
- b. isu hukum aktual;
- c. aspirasi publik atau pihak pemangku kepentingan;
- d. usulan dari kementerian/lembaga pemerintah non kementerian; dan
- e. adanya Putusan Mahkamah Konstitusi.

Dalam *periodic review*, parameter yang diukur adalah semakin lama suatu undang-undang telah berlaku, maka semakin prioritas untuk dilakukan evaluasi. *Periodic review* juga memungkinkan kesinambungan yang lebih baik dengan siklus politik dan dapat memperkuat terhadap dampak kebijakan.²² Seharusnya Undang-Undang No. 15 Tahun

2019 mengatur terkait *periodic review*, meskipun akan ada perdebatan yang panjang terkait jangka waktu yang akan dipilih dan apakah dapat diterapkan ke semua undang-undang, hal ini dibutuhkan penelitian lebih lanjut untuk menentukan kapan suatu undang-undang harus dievaluasi.

Periodic review ini dapat pula diatur di dalam batang tubuh dari masing-masing undang-undang, kelebihan dari diaturnya *periodic review* di setiap masing-undang-undang adalah karena didasari pembuat undang-undang yang lebih memahami substansi dan tujuan dibuatnya undang-undang, sehingga pembuat undang-undang dapat mempertimbangkan *periodic review* yang sesuai dengan substansi dan tujuan dibuatnya undang-undang. Dalam hal *periodic review* diatur di masing-masing undang-undang, baru ditemukan satu undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang di dalam batang tubuhnya mengatur untuk dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut. Di dalam Pasal 78 Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa “Pelaksanaan Undang-undang ini dievaluasi setiap tahun dan untuk pertama kalinya dilakukan pada akhir tahun ketiga sesudah Undang-undang ini berlaku”. Dari ketentuan tersebut jelas bahwa undang-undang tersebut mengatur adanya evaluasi terhadap pelaksanaan dari undang-undang tersebut, ini artinya adanya kewajiban yang mengikat untuk dilakukan evaluasi yang timbul dari undang-undang itu sendiri. Namun demikian tidak diatur lebih lanjut hasil evaluasi

²² OECD, “Measuring Regulatory Performance,” (makalah disampaikan pada 9th OECD, Lisbon, 20-21 June 2017), hlm. 12.

dari pelaksanaan undang-undang tersebut dalam bentuk apa dan digunakan untuk keperluan apa.

Merujuk pada pengaturan yang dilakukan di negara lain, beberapa negara menerapkan model *periodic review* atau "evaluasi berkala" setiap 10 (sepuluh) tahun sehingga peraturan perundang-undangan yang berlaku tetap relevan dengan pada zamannya atau mutakhir.²³ Malaysia mengatur *periodic review* dalam jangka waktu maksimal lima tahun atau bisa lebih cepat apabila dibutuhkan.²⁴ Untuk jenis peraturan perundang-undangan lainnya, *periodic review* juga diperlukan terutama untuk peraturan perundang-undangan yang bukan merupakan peraturan pelaksana. Namun apabila peraturan perundang-undangan tersebut merupakan suatu peraturan pelaksana, maka *periodic review* disesuaikan dengan peraturan yang mendelegasikan. Apabila peraturan yang mendelegasikan diubah atau dicabut maka peraturan pelaksanaannya harus segera dilakukan evaluasi.

Parameter isu aktual dan aspirasi publik atau pihak pemangku kepentingan juga harus diperhatikan. DPR, DPD dan Pemerintah seharusnya lebih responsif terhadap parameter ini. Suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat terus dipaksakan keberlakukannya apabila dinilai oleh publik membebani atau

malah mempersulit. Begitupula dengan parameter dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung, DPR, DPD dan Pemerintah perlu menindaklanjuti dari adanya putusan *judicial review* tersebut.

Hal pokok dari Tahap Perencanaan, adalah dibutuhkan koordinasi antara Pemerintah, DPR dan DPD dalam menentukan undang-undang mana saja yang dilakukan pemantauan dan peninjauan oleh masing-masing lembaga tersebut. Hal ini penting, karena pada kenyataannya, undang-undang yang sama dievaluasi oleh ketiga lembaga tersebut. Dari 17 (tujuh belas) undang-undang yang telah dilakukan pemantauan dan peninjauan oleh DPR,²⁵ semuanya telah dievaluasi pula oleh BPHN Kementerian Hukum dan HAM. Begitu juga dari 17 (tujuh belas) undang-undang tersebut, sebanyak 15 (lima belas) undang-undang telah dilakukan pengawasan oleh DPD. Kemudian dari sejumlah kurang lebih 104 (seratus empat) undang-undang yang telah dilakukan pengawasan oleh DPD,²⁶ semuanya juga telah dievaluasi oleh BPHN Kementerian Hukum dan HAM.²⁷ Informasi lebih lanjut terkait undang-undang yang telah dievaluasi oleh lembaga-lembaga tersebut dapat dilihat dalam bagian lampiran.

Hal tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan berjalan sendiri-sendiri di masing-

²³ Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi*, hlm. 44.

²⁴ Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Sebuah Gagasan tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia* (Jakarta: Universitas Katolik Atma Jaya, 2017), hlm. 33.

²⁵ Sejak dibentuk pada tahun 2015, Pusat Pemantauan Pelaksanaan UU DPR telah melakukan kajian, analisis dan evaluasi pemantauan pelaksanaan dari 17 (tujuh belas) undang-undang (sumber: wawancara Penulis dengan Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan UU (Puspanlak UU) DPR dilakukan pada tanggal 17 Juni 2020 di gedung Sekretariat Jenderal DPR RI).

²⁶ Data diolah kembali berdasarkan hasil wawancara secara tertulis dengan Purwanto, Pusat Perancangan dan Kajian Kebijakan Hukum, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Daerah.

²⁷ Data diolah kembali oleh penulis berdasarkan laporan-laporan akhir analisis dan evaluasi hukum yang diterbitkan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional BPHN sejak tahun 2016-2020.

masing ketiga lembaga tersebut, hal ini terjadi karena pada Tahap Perencanaan tidak terdapat koordinasi diantara ketiga lembaga tersebut, sehingga berakibat pada tidak efektifnya penggunaan anggaran untuk evaluasi peraturan perundang-undangan dan juga hasil evaluasi peraturan perundang-undangan yang dapat saja terjadi berbeda.

4.2. Tahap Pelaksanaan Evaluasi

Di dalam Pasal 119 ayat (3) Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 disebutkan bahwa "Tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:

- a. Badan Legislasi dibantu oleh Badan Keahlian dan Tenaga Ahli memaparkan hasil kajian awal Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dalam rapat pleno;
- b. Badan Legislasi membentuk panitia kerja;
- c. panitia kerja dapat mengundang dan menerima masukan dari para narasumber;
- d. panitia kerja dapat melakukan kunjungan kerja ke daerah;
- e. panitia kerja melakukan koordinasi dengan alat kelengkapan DPR;
- f. panitia kerja dengan dibantu oleh Badan Keahlian dan Tenaga Ahli menyusun perbaikan kajian awal berdasarkan masukan dari narasumber, masyarakat, dan/atau alat kelengkapan DPR terkait;
- g. panitia kerja dengan dibantu Badan Keahlian dan Tenaga Ahli memaparkan hasil perbaikan kajian awal;
- h. panitia kerja dengan dibantu Badan Keahlian dan Tenaga Ahli menyusun kajian akhir berupa laporan hasil Pemantauan

dan Peninjauan terhadap Undang-Undang; dan

- i. panitia kerja dengan dibantu Badan Keahlian dan Tenaga Ahli melaporkan kegiatan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang kepada rapat pleno Badan Legislasi untuk diambil keputusan.

Merujuk pada Tahap Pelaksanaan yang diatur dalam Peraturan DPR tersebut, maka terlihat bahwa dalam tahap pelaksanaan tersebut hanya mengatur terkait alur kerja dan bersifat teknis administratif. Hal mendasar yang seharusnya diatur dalam tahap pelaksanaan adalah terkait metode atau alat (*tool*) yang digunakan dalam melakukan evaluasi. Fungsi dari metode evaluasi yakni untuk mendapatkan hasil evaluasi yang berstandar ilmiah berdasarkan kaidah keilmuan serta dapat dipertanggungjawabkan. Metode ini menentukan keberhasilan dari pelaksanaan evaluasi dan juga dengan menggunakan metode evaluasi kualitas hasil evaluasi dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM (Pusat AEHN BPHN) dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan telah membuat dan mengembangkan metode evaluasi peraturan perundang-undangan, yang dinamakan "Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan 6 Dimensi",²⁸ sedangkan DPR menggunakan metode analisis yuridis normatif dan DPD menggunakan metode deskriptif-kualitatif dengan pendekatan yuridis-normatif.

²⁸ Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Nomor PHN-HN.01.03-07 tanggal 31 Desember 2019 yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Selain Pusat AEHN BPHN, lembaga lain yang telah membuat dan mengembangkan metode evaluasi peraturan perundang-undangan, yakni Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Metode evaluasi yang dikembangkan oleh Komnas Perempuan tersebut dinamakan Pedoman Pengujian Kebijakan Konstitusional. Pedoman tersebut dimaksudkan sebagai alat untuk menguji apakah sebuah kebijakan, khususnya kebijakan daerah, memenuhi syarat-syarat kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁹ Pedoman pengujian ini menggunakan 3 (tiga) kriteria untuk menilai konstitusionalitas sebuah kebijakan, yakni: 1) kriteria prinsip; 2) kriteria yuridis; dan 3) kriteria substantif. Masing-masing kriteria tersebut memiliki indikator turunannya.³⁰

Pedoman Evaluasi 6 Dimensi yang digunakan oleh BPHN dan Pedoman Pengujian yang digunakan oleh Komnas Perempuan, pada dasarnya sebagian besar memiliki kesamaan pada variabel atau indikator yang digunakan. Namun, secara keseluruhan metode-metode yang digunakan dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan oleh lembaga-lembaga tersebut, pada dasarnya metode yang digunakan termasuk dalam lingkup penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif mencakup: "a) penelitian

terhadap azas-azas hukum; b) penelitian terhadap sistematika hukum; c) penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum; d) penelitian sejarah hukum; dan e) penelitian perbandingan hukum".³¹

Penelitian hukum normatif menurut Bernard Arief Sidharta disebut pula sebagai "dogmatika hukum"³² merupakan "kegiatan ilmiah yang mencakup kegiatan menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasi dan juga mengevaluasi keseluruhan hukum positif (teks otoritatif) yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara tertentu, yang keseluruhan kegiatannya itu diarahkan untuk mempersiapkan upaya menemukan penyelesaian yuridik terhadap masalah hukum (mikro maupun makro) yang mungkin terjadi di dalam masyarakat".³³

Terlepas dari apakah metode evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan suatu penelitian hukum, yang terpenting adalah apakah tujuan dari dilakukan evaluasi dapat terjawab dengan menggunakan metode tersebut. Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa tujuan evaluasi peraturan perundang-undangan tidak hanya untuk mengetahui apakah secara substansi peraturan tersebut bermasalah (disharmoni, tumpang tindih, ketidakjelasan rumusan dan lain-lain), namun juga untuk mengetahui ketercapaian

²⁹ Andy Yentriyani dan Dahlia Madanih, *Pedoman Pengujian Kebijakan Konstitusional untuk Pemenuhan Hak Konstitusional dan Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan* (Jakarta: Komnas Perempuan, 2016), hlm. 8.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 36-37.

³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3 (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 51.

³² Soetandyo Wigjosoebroto menyebut istilah "dogmatika hukum" dengan penelitian hukum doctrinal, yakni penelitian yang bertujuan untuk "menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari di atau dari preskripsi-preskripsi yang tertulis di kitab undang-undang". Lebih lanjut lihat Soetandyo Wigjosoebroto, "Ragam-ragam Penelitian Hukum," dalam *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, diedit oleh Irianto, Sulistyowati dan Shidarta (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Jakarta, 2011), hlm. 121.

³³ Bernard Arief Sidharta, "Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal" dalam *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, diedit oleh Irianto, Sulistyowati dan Shidarta (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Jakarta, 2011), hlm. 142.

hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya dari suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya metode yang digunakan tidak hanya untuk menilai substansi materi muatan, namun juga metode tersebut harus mampu untuk mendapatkan hasil terkait dampak dan manfaat dari suatu peraturan perundang-undangan.

Terdapat beberapa jenis metode evaluasi yang dapat digunakan untuk melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan. Pemilihan metode evaluasi pada dasarnya disesuaikan dengan tujuan dari dilakukannya evaluasi, misal penggunaan metode evaluasi *Cost and Benefit Analysis* (CBA). CBA lebih tepat digunakan untuk mengevaluasi berapa besar manfaat yang didapat dan biaya dikeluarkan dari diberlakukannya suatu peraturan perundang-undangan. CBA adalah suatu metode analisis yang mengukur dan membandingkan seluruh manfaat/keuntungan yang akan diperoleh, serta biaya/beban/kerugian yang harus ditanggung oleh semua penerima dampak dari suatu kebijakan dan/atau regulasi tertentu beserta alternatif-alternatif yang ada untuk digunakan dalam membantu proses pengambilan keputusan.³⁴

CBA merupakan bagian dari *Regulatory Impact Analysis* (RIA). RIA merupakan "alat untuk melakukan analisis terhadap regulasi melalui pendekatan analitis dan sistematis terhadap permasalahan regulasi, mencakup suatu rentang sarana dan teknik yang ditujukan untuk menilai dampak regulasi". Selain metode RIA tersebut, terdapat beberapa model metode evaluasi peraturan perundang-undangan yang digunakan, baik di Indonesia maupun di negara lain, diantaranya yakni:³⁵ *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology* (ROCCIPI);³⁶ *Regulatory Mapping and Review* (REGMAP);³⁷ dan Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan (MAPP).³⁸

Sampai dengan saat ini belum ada kesepakatan untuk memilih satu instrumen atau metode evaluasi yang dinilai tepat untuk digunakan di Indonesia, hal ini mengingat dari berbagai metode tersebut terdapat kelebihan dan kekurangan. Untuk itu perlu diatur metode atau instrumen yang terstandar untuk melakukan evaluasi. Maksud pengaturan ini adalah bahwa untuk melakukan evaluasi dari suatu regulasi setidaknya harus ada prosedur dan indikator yang dipersyaratkan secara keilmuan, sehingga hasil evaluasi dari segi

³⁴ Center For Regulatory Research (Pusat Kajian Regulasi), "Pemahaman Umum dan Tahapan Dalam Pelaksanaan *Cost and Benefit Analysis* (CBA)," (disampaikan dalam Pelatihan CBA untuk pegawai BPHN pada tanggal 2 November 2017 di Jakarta, diselenggarakan oleh BPHN bekerjasama dengan Pusat Kajian Regulasi dan AIPEG).

³⁵ Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Sebuah Gagasan*, hlm. 44-58.

³⁶ ROCCIPI merupakan "model analisis yang bertumpu pada pemikiran yang mencerminkan pengalaman. Model ini dikembangkan filosofi pemecahan masalah, yang berada dalam lingkup pragmatism".

³⁷ REGMAP adalah "alat bantu yang memetakan dan mengkaji regulasi-regulasi pada tataran proses. REGMAP meliputi inventarisasi atas peraturan perundang-undangan yang berdampak pada rantai nilai tertentu dalam upaya untuk memetakan peraturan perundang-undangan yang paling bermasalah yang memerlukan kajian lebih lanjut dengan kemungkinan direformasi (diperbaiki/direvisi, dicabut, atau diperkuat pelaksanaannya)".

³⁸ MAPP adalah "model analisis untuk melakukan *review/evaluasi* peraturan perundang-undangan yang diindikasikan atau berpotensi bermasalah. Operasionalisasi MAPP diawali dengan inventarisasi peraturan perundang-undangan, identifikasi dan klasifikasi peraturan perundang-undangan yang bermasalah atau berpotensi bermasalah terhadap pencapaian tujuan pembangunan nasional dan dilanjutkan dengan analisis peraturan perundang-undangan."

kualitas dapat memenuhi standar dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam Tahap Pelaksanaan ini, hal lain yang perlu diatur adalah lembaga atau instansi mana yang berwenang untuk melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak menjadi persoalan terhadap pelaksanaan evaluasi yang dilakukan oleh DPR dan DPD, namun menjadi persoalan ketika evaluasi undang-undang dilakukan oleh Pemerintah, apakah kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum atau kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian sebagai instansi pemrakarsa. Menurut Penulis, sebaiknya evaluasi untuk jenis undang-undang dilakukan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum, yang bertindak selaku pelaksana dan koordinator bersama-sama dengan kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian terkait (untuk dan atas nama mewakili instansi bukan atas nama pribadi dalam keanggotaan tim/kelompok kerja). Hal yang sama berlaku pula untuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Untuk jenis Peraturan Menteri, pelaksanaan evaluasi dilaksanakan oleh kementerian masing-masing namun dikoordinasikan dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum.

4.3. Tahap Tindak Lanjut Hasil Evaluasi

Di dalam Pasal 119 ayat (4) Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 disebutkan bahwa "Tahap tindak lanjut hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berupa penyampaian laporan hasil

Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh Badan Legislasi kepada rapat paripurna untuk selanjutnya pimpinan DPR menyampaikan kepada Komisi terkait". Kemudian di dalam ayat (5) diatur juga bahwa "Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menindaklanjuti sesuai dengan tugas dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan".

Hal terpenting yang perlu diatur terkait tindak lanjut hasil evaluasi adalah bagaimana cara dan bentuk tindak lanjut tersebut, apakah pengusulan dalam program perencanaan peraturan perundang-undangan; perubahan atau penggantian peraturan perundang-undangan; atau pembentukan peraturan untuk mencabut peraturan perundang-undangan bermasalah

Hal lainnya adalah bentuk koordinasi dengan DPR dan DPD dalam menindaklanjuti hasil evaluasi. Pengaturan terkait alur koordinasi ini diperlukan untuk dicapai kesepakatan dan pemahaman bersama untuk menindaklanjuti hasil evaluasi. Dari hasil pengawasan DPD yang disampaikan kepada DPR untuk periode 2014-2019 berjumlah 104 (seratus empat) belum ada yang ditindaklanjuti oleh DPR.³⁹ Meskipun berdasarkan Pasal 71 huruf f UU MD3 disebutkan bahwa DPR berwenang membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang, namun dalam pelaksanaannya tidak diberikan kewenangan untuk mengawasi dan menindaklanjuti hasil pengawasannya. Hal ini menjadi permasalahan serius yang perlu diatur mekanisme untuk tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD.

³⁹ Hasil wawancara secara tertulis dengan Purwanto, Pusat Perancangan dan Kajian Kebijakan Hukum, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Daerah.

Begitu pula dengan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Pusat AEHN BPHN. Pada praktiknya, saat ini hasil kegiatan evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Pusat AEHN BPHN yang berupa 'rekomendasi' tidak mempunyai kekuatan mengikat untuk ditindaklanjuti. Ditindaklanjuti disini adalah apakah hasil evaluasi tersebut dijadikan sebagai dasar untuk perubahan atau pencabutan terhadap peraturan perundang-undangan oleh kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian yang memprakasai peraturan perundang-undangan tersebut atau yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut.

Saat ini upaya yang dilakukan oleh Pusat AEHN BPHN dalam menindaklanjuti hasil evaluasi yang telah dilakukannya adalah dengan melakukan mekanisme "Forum Tanggapan". Forum Tanggapan ini dimaksudkan untuk meminta tanggapan atau masukan dari kementerian/LPNK (yang terkait dengan peraturan yang dievaluasi) terhadap rekomendasi hasil evaluasi. Dari beberapa tanggapan atau masukan dari kementerian/LPNK ada yang setuju dengan rekomendasi tersebut, namun ada pula yang tidak setuju serta ada pula yang akan mengkaji kembali rekomendasi tersebut. Apabila rekomendasi tersebut disetujui oleh kementerian/LPNK, kemudian Pusat AEHN BPHN melakukan pemantauan terhadap tindak lanjut yang akan dilakukan oleh kementerian/LPNK. Rekomendasi hasil evaluasi yang telah disetujui oleh kementerian/LPNK dapat menjadi dasar penyusunan Prolegnas, namun yang tidak disetujui tidak dapat menjadi dasar penyusunan Prolegnas.

Tidak terikatnya kementerian/LPNK terhadap rekomendasi hasil AE, menurut Penulis disebabkan oleh pola pelaksanaan evaluasi yang tanpa koordinasi dan tanpa melibatkan secara resmi kementerian/LPNK dalam forum bersama evaluasi. Koordinasi dan kesepahaman bersama perlu dibangun antara Pusat AEHN dan kementerian/LPNK sejak dalam penentuan kebutuhan akan perlunya dilakukan evaluasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga pola kerja yang terjalin adalah pola dua arah, dan kerjasama dalam pembahasan bersama, dan bukan pola Pusat AEHN melakukan sendiri evaluasi dan kementerian/LPNK selanjutnya hanya menerima hasil evaluasi.

D. Penutup

Fungsi evaluasi peraturan perundang-undangan sangat penting untuk mengetahui apakah materi muatan peraturan perundang-undangan sudah sesuai dengan asas peraturan perundang-undangan yang baik, selain itu dapat diketahui pula dampak dari diberlakukannya peraturan perundang-undangan dan juga mengetahui apakah peraturan perundang-undangan masih relevan atau sesuai dengan perkembangan zaman dan juga masih memiliki daya guna. Kemudian, kedudukan evaluasi peraturan perundang-undangan bukan merupakan "tahap" dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun merupakan suatu mekanisme atau alur kerja yang merupakan bagian tidak terpisahkan dan membentuk suatu siklus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai suatu alur kerja, evaluasi peraturan perundang-undangan berfungsi dalam membantu merumuskan perencanaan

kebutuhan peraturan perundang-undangan di masa yang akan datang.

Dalam membangun mekanisme evaluasi peraturan perundang-undangan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan, hal yang menjadi perhatian utama adalah bagaimana proses evaluasi peraturan perundang-undangan pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap perencanaan. Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tidak mengatur lebih lanjut terhadap tahapan tersebut, namun memerintahkan untuk diatur lebih lanjut dalam masing-masing dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden dan sampai saat ini baru terdapat Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 yang mengatur lebih lanjut terkait tahapan tersebut.

Dalam Tahap Perencanaan, penentuan skala prioritas merupakan hal yang mendasar dalam menentukan undang-undang mana saja yang diprioritaskan untuk dilakukan evaluasi. Skala prioritas tersebut dapat didasarkan pada parameter, antara lain: periode lamanya suatu undang-undang telah diberlakukan (*periodic review*); isu aktual; aspirasi publik atau pihak pemangku kepentingan; usulan dari kementerian/lembaga pemerintah non kementerian; dan adanya perubahan Putusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu pengaturan terhadap bentuk dan lingkup koordinasi antara Pemerintah, DPR dan DPD dalam tahap perencanaan tidak jelas diatur baik dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 maupun Peraturan DPR.

Dalam Tahap Pelaksanaan, hal mendasar yang perlu mendapatkan perhatian dan seharusnya diatur adalah terkait metode atau alat (*tool*) yang digunakan dalam melakukan evaluasi. Fungsi dari metode evaluasi yakni

untuk mendapatkan hasil evaluasi yang berstandar ilmiah berdasarkan kaidah keilmuan serta dapat dipertanggungjawabkan, selain itu metode ini menentukan keberhasilan dari pelaksanaan evaluasi dan juga kualitas hasil evaluasi. Dalam Tahap Pelaksanaan ini, hal lain yang perlu diatur adalah lembaga atau instansi mana yang berwenang untuk melakukan evaluasi untuk jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Dalam Tahap Tindak Lanjut, hal terpenting yang perlu diatur adalah bagaimana bentuk tindak lanjut dan pemanfaatan hasil evaluasi tersebut dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan juga penyediaan dan perbaikan aspek di luar substansi hukum dalam kerangka penegakan peraturan perundang-undangan tersebut.

Daftar Pustaka

Buku

- Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- Bappenas. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Bappenas, 2015.
- Bentham, Jeremy. *Teori Perundang-undangan: Prinsip-Prinsip, Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)*, diterjemahkan oleh Nurhadi. Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010.
- Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill, 1992.
- Natabaya, HAS. *Sistem Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008.

OECD. *Ex post evaluation of regulation, in Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing, 2017.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019.

Sidharta, Bernard Arief. "Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal." Dalam *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, diedit oleh Irianto, Sulistyowati dan Shidarta. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Jakarta, 2011.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3. Jakarta: UI Press, 1986.

Supancana, Ida Bagus Rahmadi. *Sebuah Gagasan tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia*. Jakarta: Universitas Katolik Atma Jaya, 2017.

Wignjosoebroto, Soetandyo. "Ragam-ragam Penelitian Hukum Dalam Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi". diedit oleh Irianto, Sulistyowati dan Shidarta. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Jakarta, 2011.

Yentriyani, Andy dan Dahlia Madanih. *Pedoman Pengujian Kebijakan Konstitusional untuk Pemenuhan Hak Konstitusional dan Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan*. Jakarta: Komnas Perempuan, 2016.

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Anggono, Bayu Dwi. "Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia." Makalah disampaikan pada "Continuing Legal Education tentang Ex-Post Terhadap Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Pembenahan Sistem Hukum Nasional", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 24 Juni 2015.

Center For Regulatory Research (Pusat Kajian Regulasi). "Pemahaman Umum dan Tahapan Dalam Pelaksanaan *Cost and Benefit Analysis* (CBA)." Makalah disampaikan dalam Pelatihan CBA untuk pegawai BPHN, 2 November 2017 di Jakarta, diselenggarakan oleh BPHN bekerjasama dengan Pusat Kajian Regulasi dan AIPEG.