

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Oleh:

Khopiatuziadah*

Naskah diterima: 18 Mei 2016; disetujui: 15 Juni 2016

Dalam menyusun suatu Naskah Akademik yang menjadi dasar perancangan dan perumusan norma suatu Rancangan Undang-Undang. Salah satu aspek penting yang harus dilakukan adalah dilakukannya evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan materi dari Rancangan Undang-Undang yang akan dibentuk. Bahkan salah satu syarat dalam pengajuan suatu Rancangan Undang-Undang pada saat penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) antara lain telah dilakukan pengkajian mengenai keterkaitan suatu Rancangan Undang-Undang dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Naskah Akademik

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama Pasal 1 angka 11, Naskah Akademik adalah Naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan

hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Fungsi suatu Naskah Akademik dalam proses pembentukan suatu Rancangan Undang-Undang antara lain sebagai bahan kanjian yang menggambarkan tentang latar belakang dan tujuan, urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu Rancangan Undang-Undang. Bahan ini kemudian menjadi dasar atau acuan dasar dan penyusunan dan penormaan Rancangan Undang-Undang. Naskah Akademik juga kelak akan berguna sebagai acuan atau referensi dalam proses penyempurnaan Rancangan Undang-

Undang pada pembahasan internal di alat kelengkapan DPR yang mengusulkan dan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang dengan Pemerintah.

Secara normatif, Naskah Akademik juga menjadi bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam pengajuan judul suatu Rancangan Undang-Undang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Pasal 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Prolegnas memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan c. jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur dimaksud telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Berdasar Pasal 19 tersebut, Naskah Akademik merupakan salah satu naskah yang harus disiapkan guna pengajuan

judul Rancangan Undang-Undang dalam Prolegnas. Selain itu dapat juga disimpulkan bahwa Naskah Akademik merupakan hasil pengkajian dan penyelarasan terhadap materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Naskah Akademik merupakan landasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah atau hasil penelitian/pengkajian yang mendasari suatu Rancangan Undang-Undang. Dalam praktiknya, Naskah Akademik juga menjadi petunjuk (guidence) yang memberi arah kepada pembentuk undang-undang (atau pejabat yang memiliki kewenangan pembentukan PUU lainnya) dan juga para perancang peraturan perundang-undangan yang bertugas membantu proses pembentukan Undang-Undang dalam menyusun norma-norma Rancangan Undang-Undang.

Adapun penyusunan suatu Naskah Akademik mengacu pada suatu ketentuan teknis penyusunan Naskah Akademik (Pasal 44 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Ketentuan dan sistematika mengenai

Naskah Akademik sendiri sudah tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam sistematika tersebut terlihat bahwa tahapan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait merupakan tahapan yang sangat penting dan menentukan konsep Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang yang akan disusun.

Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangn Terkait

Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud. Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, pengjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecah suatu persoalan. Sedangkan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan

tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan pemahaman secara literal mengenai konsep evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan tersebut maka permasalahan yang muncul adalah mengapa atau untuk apa harus dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait? Bagaimana caranya, dan peraturan terkait apa saja yang perlu dievaluasi dan dianalisa?

Tujuan Dan Kegunaan Evaluasi Dan Analisis

Tujuan dilakukannya evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi suatu Rancangan Undang-Undang hakikatnya adalah guna memperoleh suatu gambaran kondisi hukum yang ada. Kegiatan ini berguna untuk menilai apakah materi muatan dari suatu Rancangan Undang-Undang sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat terutama untuk

menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat.

Selain itu kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan (baik secara vertikal maupun horizontal) materi muatan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Hal ini dilakukan dengan mengkaji sinkronisasi dan harmonisasi materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang dengan dengan UUD NRI Tahun 145 dan sinkronisasi dan harmonisasi dengan beberapa Undang-Undang (termasuk mengkaji peraturan pelaksanaannya).

Selain guna menghindari tumpang tindih pengaturan, tentu saja kebutuhan akan konsistensi hukum dan aturan menjadi alasan mendasar dilakukannya evaluasi dan analisis tersebut. Hal ini dilakukan agar pengaturan dalam suatu Rancangan Undang-Undang lebih integratif dan komprehensif dan menghindari konflik hukum yang mungkin timbul. Hal ini juga guna menghindari terjadinya perlawanan atau penolakan oleh masyarakat terhadap Rancangan Undang-Undang yang kelak akan diberlakukan melalui suatu gugatan Uji

materil (*Judicial Review*) atau perlawanan lainnya.

Dalam praktiknya kajian berupa evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait ini merupakan bahan dalam menyusun landasan filosofis dan yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang yang dimuat pada bab berikutnya dalam Naskah Akademik.

Bentuk/Model Dan Metode Kajian Evaluasi Dan Analisis

Lazimnya dalam berbagai Naskah Akademik suatu Rancangan Undang-Undang yang telah disusun baik oleh Pemerintah maupun DPR, setidaknya ada beberapa model kajian evaluasi dan analisis yang dilakukan pada Bab III Naskah Akademik, yakni sebagai berikut:

- a. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait
- b. Tabel/Tabulasi/Matriks
- c. Kajian Mendalam atas Pelaksanaan suatu UU/Peraturan PUU

Apapun model yang dipilih, materi Bab III Naskah Akademik ini pada dasarnya memuat dua hal utama yakni:

Pertama, proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau

keseluruhan dari materi muatan suatu undang-undang dan peraturan terkait lainnya. Penilaian dilakukan tidak hanya menghubungkan pasal-pasal atau materi terkait namun juga melihat latar belakang atau landasan pemikiran dari peraturan-peraturan tersebut. Hasil penilaian tersebut setidaknya kemudian akan menghasilkan gambaran positif bahwa peraturan dimaksud misalnya diterima oleh masyarakat, implementatif, dan efektif sehingga dapat dipertahankan atau sebaliknya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan, penyempurnaan atau bahkan penggantian.

Kedua, Analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan, pengelompokan norma hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, muatan yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan, efektivitas peraturan perundang-undangan, serta hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan

Lalu apa saja langkah yang harus dilakukan dalam melakukan evaluasi dan

analisis peraturan perundang-undangan terkait ini? **Pertama** adalah Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang akan dianalisis yakni dengan menyiapkan dan mengumpulkan Undang-Undang terkait. **Kedua**, mengkaji, meneliti, menganalisa latar belakang dari peraturan perundang-undangan terkait. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaji bagian yang menggambarkan latar belakang suatu Undang-Undang yang biasanya termuat dalam konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum suatu Undang-Undang.

Ketiga, Mengkaji, meneliti, menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan pasalnya dari peraturan perundang-undangan terkait. Metode yang dilakukan dapat dengan meneliti pasal demi pasal secara keseluruhan atau fokus terhadap pasal-pasal tertentu terkait permasalahan. **Keempat**, dalam menganalisa dapat disesuaikan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya misalnya apakah dasar pembentukannya sudah sesuai, apakah fungsi maupun materi muatannya sudah sesuai, apakah daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya dan lain sebagainya.

Sebagaimana telah digambarkan sebelumnya kajian hasil evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait ini dapat menjadi bahan penyusunan landasan filosofis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan pada bab Naskah Akademik berikutnya, menjadi dasar kajian Harmonisasi RUU dan sebagai bank data peraturan perundang-undangan terkait yang akan sangat berguna dalam proses pembahasan pasal demi pasal baik di internal alat kelengkapan dewan yang mengusulkan maupun dalam tahapan pembahasan tingkat I dengan Pemerintah.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang

dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

* Perancang Peraturan Perundang-undangan Madya Bidang Ekkuinbang Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI. Email: zaha.alin@gmail.com atau khopiatuziadah@dpr.go.id