

REKONSTRUKSI TAHAPAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN: URGENSI RE-HARMONISASI DAN EVALUASI SEBAGAI SIKLUS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG BERKUALITAS

M Jeffri Arlinandes, Chandra Febrian, & Bayu Dwi Anggono
Universitas Terbuka, Universitas Sriwijaya, & Universitas Jember
email: Jeffri.chandra@ecampus.ut.ac.id, Febrian@unsri.ac.id & bayu_fhunej@yahoo.co.id
Diterima:14/7/2022 Direvisi:5/12/2022, Disetujui:12/12/2022

Abstrak

Indonesia is a constitutional state that relies on laws and regulations which are formed as basic rules in the state and society. The law as the main foundation must be formed in accordance with the principle of forming good laws and regulations so that it is hoped that later they can be applied and have binding legal force for all levels of society. The current situation is far from expectations for the formation of good laws, for example the formation of the Job Creation Law which is considered not to involve the community actively, many articles that conflict with legal principles, are harmonized and synchronized between laws and regulations, the formation of laws that seem rushed so that there are many errors in writing (typos) and many more. Therefore, it is necessary to have a staged reconstruction to form a good law. This paper uses normative research with a statute approach, a comparative approach, and finally concludes with a conceptual approach with concepts that are considered suitable to be applied in Indonesia. 2 things that are important highlights in this paper are First, the practice of harmonization, synchronization and consolidation of conceptions that have been well implemented but only exist at the planning and drafting stages of the Draft Law, while after the joint discussion/approval (plenary) there is a great opportunity regarding changes changes that occur which make it very possible for disharmony and synchronization of bills to be ratified, so this paper provides a solution in answering these problems through a review (preview) of a bill before it is ratified so that there is re-harmonization and also means of education, consultation and pre-approval publication and promulgation Law to be passed. Second, it also requires the implementation of regular evaluations (Monitoring and Reviewing) in order to create a continuous and continuous cycle of Law formation.

Keywords: Reharmonization, Evaluation, Formation of Act.

Abstrak

Indonesia merupakan negara hukum yang bertumpu pada suatu peraturan perundangan yang dibentuk sebagai aturan dasar dalam bernegara dan bermasyarakat. Undang-Undang sebagai landasan utama maka harus dibentuk sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga diharapkan nantinya bisa diterapkan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi semua lapisan masyarakat. Keadaan saat ini jauh dari harapan pembentukan Undang-Undang yang baik sebagai contoh pembentukan UU Cipta Kerja yang dianggap tidak melibatkan masyarakat secara aktif, banyak pasal yang bertentangan dengan asas hukum, diharmonisasi dan disinkronisasi antar peraturan perundang-undangan, pembentukan UU yang terkesan terburu-buru sehingga banyak terjadi kesalahan dalam penulisan (typo) dan masih banyak lagi. Maka dari itu perlu adanya rekonstruksi tahapan untuk membentuk UU yang baik. Tulisan ini menggunakan penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach), Pendekatan perbandingan (comparative approach), dan akhirnya menyimpulkan dengan

Pendekatan konseptual (conceptual approach) dengan konsep yang dianggap cocok dapat diterapkan di Indonesia. 2 hal yang menjadi sorotan penting dalam tulisan ini yaitu Pertama, Praktik harmonisasi, sinkronisasi dan pemantapan konsepsi yang telah baik dilaksanakan akan tetapi hanya ada pada tahapan perencanaan dan penyusunan Rancangan UU saja sedangkan pasca pembahasan/persetujuan Bersama (paripurna) terdapat peluang besar mengenai perubahan-perubahan yang terjadi yang sangat memungkinkan adanya disharmonisasi dan disinkronisasi RUU yang akan disahkan, maka tulisan ini memberikan solusi dalam menjawab permasalahan tersebut melalui Penelaahan (preview) suatu RUU sebelum disahkan agar adanya re-harmonisasi dan juga sarana edukasi, konsultasi dan publikasi pra pengesahan dan pengundangan UU yang akan disahkan. Kedua juga mengharuskan untuk adanya pelaksanaan evaluasi yang dilakukan secara berkala (Pemantauan dan Peninjauan) agar terciptanya siklus pembentukan UU yang berkelanjutan dan berkesinambungan.

Kata Kunci : Penelaahan, Evaluasi, Pembentukan Undang-Undang.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata.¹

Ciri - ciri negara hukum Menurut Julius Sthall, unsur-unsur negara hukum (rechtsstaat) adalah:²

1. Perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia
2. Negara yang didasarkan pada teori trias potitica ;
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan UU (wetmatig bestuur); dan
4. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (onrechmatige overheiddaad).

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia memberikan ruang kepada UU sebagai patokan utama dalam negara hukum, sehingga materi pengaturannya harus bermakna dan berwawasan agar turunan dari UU tersebut menjadi baik dan berkualitas. Fakta yang terjadi saat ini pembentukan UU yaitu sering kali menghasilkan hyper-regulation (terlalu banyak regulasi), Pertentangan antar peraturan (conflicting), Tumpang tindih peraturan (overlapping), Multi Tafsir (multi interpretation), tidak taat asas (inconsistency), tidak efektif dalam pembentukan regulasi, menciptakan beban yang tidak perlu (unnecessary burden), pembentukan regulasi dengan biaya yang tinggi (high-cost economy).³ Sebagai contoh dalam pembentukan UU Cipta Kerja dalam masa Covid-19 yang mengaburkan banyak hal dan terkesan terburu-buru. Transparansi yang dimaksud seperti adanya peran serta masyarakat dalam pembentukan suatu UU yang tercantum dalam UU PUU. Sesuai dengan pasal 96 UU PUU bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam berbagai forum yang difasilitasi seperti : rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/ atau diskusi.

¹Ida Bagus Rahmadi Supancana, Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia (Atmajaya, 2017), http://catalog.danlevlibrary.net/index.php?p=show_detail&id=17441&keywords=.

²Politik : Aristoteles / Penejermeah, Saut Pasaribu | OPAC Perpustakaan Nasional RI., accessed April 18, 2022, <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1070635>.

³Ida Bagus Rahmadi Supancana, Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia.

Keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting seharusnya dalam tahapan pembentukan, pengumpulan pendapat dari masyarakat seharusnya bukan hanya pada saat perancangan UU (konsultasi public) saja akan tetapi seharusnya dalam mewujudkan keterbukaan (transparansi) bahwa adanya keharusan UU yang sedang dibahas dan hasil pembahasan/kesepakatan (rapat paripurna) sebelum diundangkan perlu adanya sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat sebagai sarana keterbukaan kepada masyarakat.

Sesuai dengan teori dalam pembentukan UU bahwa tahapan Pembentukan UU dapat terbagi menjadi 3 tahapan besar yaitu ante legislative yang meliputi Penelitian, Pengajuan Usul Inisiatif, Perancangan, Pengajuan RUU, tahap legislative yang meliputi Pembahasan, penetapan RUU menjadi UU, Pengesahan dan tahap post legislative meliputi Pengundangan, Pemberlakuan, Penegakan UU⁴. Setiap tahapan tersebut tentunya harus dikawal dan dipastikan setiap tahapan bukan dilakukan dengan ala kadarnya saja akan tetapi dilakukan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab.

Selain itu juga mekanisme pemantauan dan peninjauan merupakan bentuk evaluasi undang-undang⁵ eksisting pada saat ini belum dilaksanakan dengan optimal. Kebutuhan untuk dilakukan evaluasi yang berkala terhadap undang-undang yang telah diberlakukan di Indonesia. Hal ini dituangkan dalam Bab XA tentang pemantauan dan peninjauan (evaluasi) yang dilakukan oleh masing-masing lembaga pembentuk undang-undangan sesuai dengan ketentuan pada pasal 95a ayat (1) yaitu mendefinisikan bahwa pemantauan dan peninjauan dilakukan pada saat undang-undang telah berlaku yang kemudian kegiatan tersebut dilakukan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemerintah. Untuk melaksanakan kegiatan evaluasi tersebut setiap Lembaga diwakili oleh alat kelengkapannya masing-masing seperti DPR melalui badan legislasi, Lembaga DPD RI melalui alat kelengkapan yang membidangi perancangan undang-undang, sedangkan Pemerintah melalui menteri/kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kenyataannya, kegiatan evaluasi peraturan perundang-undangan tidak mendapatkan perhatian yang khusus. Kalaupun kegiatan evaluasi dilakukan, biasanya terdapat gap antara hasil evaluasi dengan perencanaan pembentukan peraturan, sehingga perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sering kali tidak mengadopsi pelajaran berharga yang diperoleh dari masa lalu melalui evaluasi pelaksanaan peraturan tersebut.⁶

Tiga agenda besar dalam penataan regulasi yang pernah Presiden Jokowi canangkan dalam pemerintahannya pada periode kedua yaitu, pertama, penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan; kedua, revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan; ketiga, pembuatan data base peraturan perundang-undangan yang terintegrasi. Agenda yang disampaikan tersebut sampai saat ini masih belum terakomodir dengan baik, terutama dalam penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan mengevaluasi undang-undang, hal ini sangatlah penting dalam upaya membentuk/merevisi undang-undang yang telah ada sehingga nantinya undang-undang yang akan dibentuk menjadi lebih baik melalui perbaikan-perbaikan yang ada (siklus pembentukan UU)⁷.

Mekanisme baru (rekonstruksi) tahapan dalam pembentukan suatu UU sehingga untuk mengakomodir adanya keterbukaan yang presisi dari setiap tahapan yang ada dalam suatu UU. Bila kita berkaca pada praktik (Best Practice) yang terjadi di Negara Prancis yaitu adanya keharusan pengujian pra pengesahan oleh Lembaga Dewan Konstitusi sehingga bila tidak mendapat persetujuan maka UU tersebut tidak dapat di Undangkan, maka juga memberikan peluang adanya konsultasi dan edukasi publik sebelum di Undangkan.

⁴Vera Bararah Barid M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih et al., "Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 147 (2022): 1-11, <https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v19i1.790>.

⁵Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

⁶Log cit, hal 256.

Mekanisme evaluasi UU yang sudah ada melalui pemantauan dan peninjauan tentunya harus dilakukan secara serius melalui Lembaga-lembaga yang ada sehingga terbentuk siklus pembentukan UU yang berkualitas nantinya. Praktik baik ini bisa kita lihat pada Negara Australia dengan office of best practice regulation (OBPR) yang memiliki kewenangan dalam mengevaluasi UU dan memberikan rekomendasi kepada pembentuk UU agar dapat dipertimbangkan dan menjadi patokan dalam pembentukan UU perbaikannya.

Praktik yang dilakukan di Australia, untuk membentuk suatu regulasi yang senantiasa merujuk pada prinsip-prinsip pembentukan regulasi. Langkah pertama diawali dengan membuat daftar inventarisasi masalah sehingga dapat mempertegas kedudukan suatu masalah pembentukan regulasi, mempertimbangkan biaya yang akan ditimbulkan dalam pembentukan suatu regulasi, dan mencari opsi yang terbaik dalam menyelesaikan permasalahan dalam masyarakat. Tugas dari pembentuk regulasi antara lain memberikan arahan dan memperluas ruang dalam pembentukan kebijakan agar terciptanya kepatuhan terhadap hukum, memantau keefektifan regulasi yang berlaku, dan harus bersifat efektif dan proposional dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang dihadapi dalam membentuk suatu regulasi.

Praktik semacam ini merupakan yang perlu ditiru dan dipraktikkan di Indonesia. Mekanisme penelaahan dan evaluasi UU menjadi satu kesatuan yang berkelanjutan dalam menyerap partisipasi masyarakat yang bermakna melalui 3 prasyarat⁸: Pertama, Hak Untuk di dengarkan (right to be heard), Kedua, Hak dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered), dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained). Hal ini memungkinkan bahwa masyarakat dapat memberikan pendapat/aspirasi pra pembentukan akan tetapi juga nantinya dapat memberikan pasca pembentukan UU tersebut. Diharapkan corong aspirasi masyarakat bukan hanya pra pembentukan melalui re-harmonisasi akan tetapi untuk pasca pembentukan juga bukan hanya ke Mahkamah Konstitusi akan tetapi Lembaga-lembaga pembentuk juga memberikan ruang untuk berdiskusi dan menyerap aspirasi agar terciptanya siklus pembentukan UU yang harmoni dan berkelanjutan.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini penelitian normatif yang diambil dari bahan-bahan kepustakaan terutama yang berhubungan mengenai masalah hukum,⁹ yang kemudian pendekatan yang menekankan pada pencarian norma-norma yang terkandung dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan (PUU) dan teori-teori hukum yang ada, serta menggunakan pendekatan penelitian hukum¹⁰ yaitu :

- (1) Pendekatan perundang-undangan (statute approach) merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa PUU sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan perundang-undangan (statute approach) dipergunakan untuk meneliti suatu PUU yang dalam penormaan hingga praktiknya yang masih terdapat permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi sehingga didapatkan konsep perundang-undangan yang baik.
- (2) Pendekatan konseptual (conceptual approach) merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.

⁷Ibid.

⁸"Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020" (2019).

⁹"Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat / Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A., Sri Mamudji, S.H., M.L.L. | OPAC Perpustakaan Nasional RI.," accessed April 18, 2022, <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1174906>.

¹⁰Peter Mahmud. Marzuki, Penelitian Hukum (Kencana, 2005).

Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.

C. Pembahasan

1) Tahapan Pembentukan Undang-Undang Sebagai Siklus Pembentukan UU yang Berkualitas

Tahapan Pembentukan suatu UU di Indonesia tertuang dalam UU nomor 12 tahun 2011 Jo UU 15 tahun 2019 Tentang Perubahan kedua Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Hal ini telah diakomodir dalam pasal 16 – Pasal 95 UU Pembentukan Undang-Undang mulai dari perencanaan pembentukan UU melalui Prolegnas hingga Pernyebarluasan UU yang telah dibentuk¹¹.

Kelangsungan pembentukan UU dalam siklus yang berkelanjutan didasarkan bahwa faktor perubahan tersebut didorong dikarenakan adanya laporan the worldwide governance indicators (WGI) project tahun 2016 yang disusun oleh bank dunia untuk dimensi kualitas regulasi (regulatory quality) indonesia berada di peringkat 93 dari 193 negara. Dari skala skor -2.5 (lemah) sampai 2.5 (kuat) indonesia mendapatkan skor -0.12 (world bank, 2016). Indikator regulatory quality dalam wgi adalah menggambarkan mengenai sejauh mana penghormatan warga negara dan negara terhadap regulasi yang mengatur interaksi ekonomi dan sosial di antara mereka¹².

Selain faktor temuan hasil WGI tersebut ada juga faktor yang mendorong harusnya dilakukan perubahan yaitu pertama, kurang terkontrolnya jenis peraturan yang dapat digolongkan sebagai undang-undang; kedua, materi muatan undang-undang yang tidak dapat ditetapkan secara pasti; dan ketiga, ketidakjelasan hierarki peraturan perundang- undangan sehingga menyulitkan dalam pengujiannya.

Implikasi hal ini berkaitan dengan permasalahan tertib pembentukan undang-undang yaitu penyusunan dan realisasi program perencanaan pembentukan undang-undang yang kurang rasional, permasalahan dalam proses harmonisasi rancangan peraturan perundang- undangan, minimnya ruang partisipasi publik dalam pembahasan, dan belum dilembagakannya evaluasi undang-undang sehingga berimplikasi pada potensi pembatalan undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

Tahapan demi tahapan dalam pembentukan suatu UU sesuai dengan UU PPP yaitu Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan/Penetapan dan Pengundangan dapat dijelaskan sebagai berikut :

¹¹Vera Bararah Barid M Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Teori Dan Konsep Pembentukan Peraturan-Undang Di Indonesia, 2022, <https://books.google.co.id/books?id=4EJpEAAAQBAJ&pg=PA78&lpg=PA78&dq=Jufrina+Rizal,+Sosiologi+Perundang-undangan,+makalah+yang+disajikan+dalam+Pendidikan+dan+Latihan+Tena+ga+Tehnis+Perundang-undangan+Sekretariat+Jenderal+DPR+RI,+Jakarta,+1998/1999.&source=>.

¹²Kaufmann, Daniel. Kraay, Aart & Mastruzzi, M. (n.d.). The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues, Retrieved. Retrieved January 2, 2018, from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf> dalam Bayu Dwi Anggono, Tertib, Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan:Permasalahan dan Solusinya, Jurnal Masalah-masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018.

1. Perencanaan dan Penyusunan Undang-Undang (UU)

Proses perencanaan berkaitan dengan kegiatan penyusunan usul pengajuan RUU dan juga NA dalam mengusulkan suatu rancangan yang akan disusun oleh Lembaga pengusul RUU yaitu DPR RI, DPD RI maupun Pemerintah yang akan dituangkan dalam kesepakatan Bersama antara DPR RI dan Pemerintah dalam sidang paripurna kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR RI mengenai Prolegnas Jangka Menengah maupun Prolegnas Prioritas Tahunan. Untuk menyiapkan/mengusul suatu RUU agar dapat dibahas dalam rapat paripurna maka setiap Lembaga pengusul dapat mengajukan RUU inisiatif Lembaga pengusul (asal RUU) yaitu bisa melalui DPR RI, Pemerintah dan atau DPD RI bila terkait RUU yang bersifat kedaerahan.

Setiap pengusul yaitu DPR RI, DPD RI maupun Pemerintah wajib melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU meliputi aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentukan PUU yang dilakukan pada badan-badan yang ditunjuk sebagai pelaksana penyusunan yaitu DPR (Badan Legislasi), DPD RI (Panitia Perancang Undang-Undang) dan Pemerintah (Kementerian Hukum dan HAM).

Peran partisipasi publik dalam tahapan penyusunan yang praktisnya adalah DPR RI yaitu terlihat dalam Penyusunan Prolegnas, baik dalam penyusunan Prolegnas jangka menengah maupun tahunan peran masyarakat wajib difasilitasi oleh Badan Legislasi yang berkewajiban untuk mengumumkan rencana penyusunan Prolegnas kepada masyarakat melalui media massa baik cetak maupun elektronik, melakukan kunjungan kerja untuk menyerap aspirasi masyarakat dan menerima masukan dalam rapat Badan Legislasi. Masukan masyarakat disampaikan secara langsung atau melalui surat kepada pimpinan Badan Legislasi sebelum dilakukan pembahasan rancangan Prolegnas. Tidak sampai hanya penyusunan Prolegnas saja, dari penyusunan sampai dengan setelah penetapan Prolegnas melalui Keputusan DPR, pemerintah maupun DPR dan DPD wajib menyebarluaskan Prolegnas, hal ini untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat serta pemangku kepentingan¹³.

Dalam penyusunan RUU di lingkungan pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/ atau antarnonkementerian yang beranggotakan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang dan perancang Peraturan Perundang-undangan yang berasal dari instansi pemrakarsa¹⁴. Keterlibatan publik hanya diwakili oleh praktisi, atau akademisi yang menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi RUU yang dapat ditunjuk oleh pemrakarsa¹⁵. Selanjutnya partisipasi publik dilibatkan kembali dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi bersama dengan peneliti dan tenaga ahli termasuk dari lingkungan perguruan tinggi untuk dimintakan pendapat¹⁶.

2. Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU)

Pembahasan RUU dilakukan bersama-sama antara DPR RI dan pemerintah, bila RUU tersebut menyangkut RUU yang bersifat kedaerahan maka DPD RI juga ikut dilibatkan dalam pembahasan. Pembahasan RUU dilakukan melalui 2 tingkatan pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat 1 dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Baleg, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna DPR RI.

¹³“Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib,” n.d.

¹⁴Fahmi Ramadhan Firdaus, “Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 3 (September 29, 2020): 282, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.679>.

¹⁵Pasal 45 “PERPRES No. 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang [JDIH BPK RI],” accessed April 19, 2022, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41581/perpres-no-87-tahun-2014>.

¹⁶Pasal 52 ayat (2), “PERPRES No. 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang [JDIH BPK RI].”

Dalam pembicaraan tingkat I akan dilakukan kegiatan pengantar musyawarah, pembahasan DIM dan penyampaian pendapat mini. Kegiatan pengantar musyawarah merupakan kegiatan dimana pemrakarsa inisiatif RUU menyampaikan penjelasan kepada pembentuk UU, misalkan RUU merupakan inisiatif DPR RI maka Presiden memberikan pandangan/pendapat (bila RUU menyangkut kewenangan DPD RI/RUU bersifat kedaerahan maka DPD RI juga memberikan pandangan terhadap RUU usul inisiatif tersebut), atau bila RUU inisiatif Presiden maka presiden memberikan penjelasan dan DPR RI memberikan pandangan/pendapat (begitu juga kalau RUU inisiatif ini menyangkut kewenangan DPD RI maka DPD RI juga menyampaikan pandangannya), dan bila RUU dari DPD RI maka akan diberikan pandangan oleh DPR RI dan Presiden. Kegiatan selanjutnya dalam tingkat I yaitu pembahasan DIM, DIM akan disampaikan oleh pemberi pandangan kepada pemrakarsa/pengusul inisiatif RUU. Kegiatan terakhir dalam pembicaraan tingkat I yaitu penyampaian pendapat mini, penyampaian pendapat mini disampaikan oleh fraksi, Presiden dan DPD RI jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD RI. Bila dalam pendapat mini DPD RI tidak menyampaikan pandangan maka pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan dan dalam kegiatan pendapat mini dapat diundang pimpinan Lembaga negara atau Lembaga lainnya jika materi RUU berkaitan dengan Lembaga negara atau Lembaga lainnya.

Pembicaraan tingkat II yaitu pengambilan keputusan DPR RI Bersama Pemerintah dalam rapat paripurna yang kegiatannya yaitu¹⁷ :

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD RI, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR RI secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Pendapat akhir presiden yang disampaikan oleh Menteri yang ditugasi.

Keputusan dari hasil rapat paripurna dilakukan secara musyawarah mufakat akan tetapi bila tidak tercapai maka keputusan dilakukan dengan cara pengambilan suara terbanyak (voting). Keputusan yang telah dicapai terhadap RUU yang dibahas kemudian dikirim ke presiden untuk dilakukan pengesahan. Bila tidak tercapai persetujuan Bersama antara DPR RI dan Presiden maka RUU yang tersebut tidak boleh diajukan lagi pada persidangan DPR RI masa itu¹⁸ .

Peran Partisipasi masyarakat dalam tahapan ini sangat minim peran menurut Peraturan DPR No. 8 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR bahwa masyarakat “dapat” diundang dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Selain itu DPR dapat menjemput bola dengan mengadakan kunjungan kerja ke daerah dalam rangka mendapatkan masukan dari pemerintah daerah dan/atau masyarakat di daerah. Frasa “dapat” ini yang diartikan bila diperlukan saja oleh para pembentuk UU yang acap sekali diabaikan sehingga hanya bisa memantau dari kejauhan mengenai pembahasan yang sedang berlangsung melalui media yang difasilitasi oleh pembentuk UU.

3. Pengesahan RUU dan Pengundangan

Namun apabila RUU tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU disetujui bersama, maka secara otomatis RUU sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Dalam proses ini tidak ada lagi peran partisipasi masyarakat dalam proses terakhir dalam pembentukan suatu UU yaitu pengesahan dan Pengundangan¹⁹. RUU yang telah disetujui Bersama oleh DPR RI dan Presiden maka dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari, pimpinan DPR RI menyampaikan kepada Presiden untuk mensahkan RUU yang telah disepakati menjadi UU. Setelah diterima oleh presiden maka dilakukan pengesahan oleh presiden paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU disetujui oleh DPR

¹⁷“Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.”

¹⁸Firdaus, “Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang.”

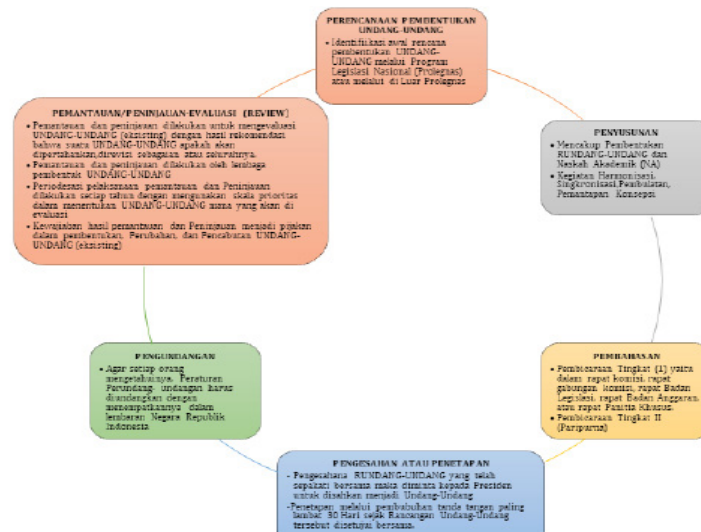
RI dan Presiden. Namun apabila RUU tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU disetujui bersama, maka secara otomatis RUU sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

4. Pemantauan dan Peninjauan

Penekanan pada perubahan Undang-Undang 12/2011 menjadi Undang-Undang 15/2019 yaitu terdapat dalam pasal 95A ayat (1) dikatakan bahwa harus diadakannya suatu kegiatan evaluasi/pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan setelah undang-undang berlaku. Definisi pemantauan dan peninjauan menurut pasal 1 angka 14 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 NKRI²⁰. Evaluasi merupakan kegiatan menilai, memberikan penilaian. Bila merujuk pada pengertian diatas maka evaluasi merupakan bagian dari peninjauan dan pemantauan suatu undang-undang. Mengenai teknis pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang akan dituangkan dalam Peraturan DPR RI, Peraturan DPD RI, dan Peraturan Presiden²¹.

Menurut Bayu dwi anggono bahwa tujuan evaluasi peraturan perundang-undangan yaitu "mewujudkan manajemen produksi peraturan perundang-undangan yang lebih baik". Manajemen peraturan perundang-undangan yang baik, yakni meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan; dan evaluasi²². Hal ini menunjukkan bahwa evaluasi merupakan suatu siklus yang tidak terpisahkan dan terdapat dalam tahapan pembentukan suatu undang-undang. Menurut konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019, yang menyebutkan bahwa "untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan undang-undangan sejak pemantauan dan peninjauan". Kemudian di dalam bagian penjelasan umum disebutkan keberadaan "pemantauan dan peninjauan" diatur untuk memastikan keberlanjutan pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan. Hal dapat dijelaskan pada bagan 1.

Bagan 1.
Siklus ideal pembentukan undang-undang



Ironisnya, proses pemantauan dan peninjauan yang idealnya merupakan gerbang pembuka sebagai tahapan wajib dalam pembentukan suatu undang-undang, justru menjadi tidak berdaya. Pasal 95A ayat (4) yang menyebutkan bahwa hasil dari pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dapat menjadi usul dalam penyusunan program legislasi nasional (prolegnas) dan penjelasannya menyebutkan hasil dari

¹⁹Firdaus.

²⁰Pembentukan Peraturan, "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019," no. 009086 (2019).

²¹Pembentukan Peraturan, "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019," no. 009086 (2019).

pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang digunakan sebagai usul dalam penyusunan prolegnas diwujudkan dalam bentuk naskah akademik dan/atau rancangan undang-undang. Dari pemaknaan pasal pada frasa “dapat” dan penjelasan pasal “yang menggunakan” maka dapat disimpulkan bahwa dua frasa tersebut tidak menjadikan kewajiban penggunaan hasil pemantauan dan peninjauan untuk dijadikan dasar utama dalam pengambilan keputusan untuk mempertahankan suatu undang-undang, merevisi, atau membatalkan suatu undang-undang yang telah dievaluasi²³.

Dampak yang terjadi dari tidak diwajibkannya evaluasi terhadap pembentukan undang-undang yang berkualitas, hanya akan sebagai lip service saja dalam siklus evaluasi undang-undang eksisting, sehingga faktanya hasil-hasil kajian hanya dijadikan barang pajangan saja dirak-rak yang telah disediakan. Idealnya adalah suatu evaluasi merupakan pendahuluan dalam Langkah untuk dapat melihat seberapa efektifkah undang-undang yang dibentuk. Atas dasar evaluasi tersebut maka dapat diambil tindakan mengenai keberlangsungan suatu undang-undang itu, baik dipertahankan, direvisi atau dibatalkan.

Maka dapat disimpulkan bahwa pembentukan yang berkualitas melalui konsep re-harmonisasi pasca pembahasan merupakan Langkah preventif dan evaluasi UU melalui pemantauan dan peninjauan merupakan Langkah represif yang dapat diambil agar corong perubahan UU bukan hanya pada Mahkamah Konstitusi saja akan tetapi ada kewajiban pada Lembaga pembentuk untuk mengavaluasi dan mendengarkan aspirasi masyarakat sebagai bentuk partisipasi publik yang bermakna yang di amanatkan oleh MK.

2) Urgensi Rekonstruksi Tahapan Pembentukan Undang-Undang melalui Penelaahan Undang-Undang Pasca Pembahasan (Paripurna)

Ada beberapa isu yang krusial yang menjadi perhatian dalam urgensi merekonstruksi tahapan pembentukan undang-undang yang berlaku sekarang yaitu tahapan Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan dan Pengundangan akan tetapi perlu adanya tahapan tambahan setelah pembahasan yaitu tahapan penelaahan. Tahapan tersebut berfungsi bukan hanya sebagai sarana verifikasi, cross check saja akan tetapi juga merupakan kegiatan harmonisasi dan sinkronisasi lanjutan dan juga sarana edukasi dan sosialisasi RUU yang akan disahkan agar mewujudkan partisipasi yang bermakna (meaningful participation). Berikut diuraikan berbagai permasalahan mengenai mengapa tahapan penelaahan menjadi kewajiban dalam pembentukan suatu UU.

1. Harmonisasi, Sinkronisasi dan Pemantapan Konsepsi yang hanya dalam tahapan Perencanaan dan Penyusunan Undang-Undang

Secara harfiah istilah harmonisasi berasal dari kata “harmoni”²⁴, yang sebenarnya merupakan peristilahan dalam dunia musik untuk menunjukkan adanya keselarasan atau keserasian dan keindahan nada-nada. Dalam Kamus Inggris-Indonesia, harmony berarti keselarasan, keserasian, kecocokan, kerukunan. Istilah ini menjadi relevan untuk digunakan dalam bidang hukum, khususnya PUU, mengingat hukum (PUU) pun memerlukan keselarasan atau keserasian agar dapat dirasakan manfaatnya oleh semua masyarakat, sedangkan Sinkronisasi dalam Bahasa Indonesia berasal dari kata sinkron yang berarti terjadi atau berlaku pada waktu yang sama secara serentak, sedangkan sinkronisasi diartikan sebagai “penyerentakan”, “kaserentakan” atau “penyesuaian”. Secara literal dikenal dengan istilah “koherensi, konsistensi dan comptabiliti. Pranqois Rigaux mendefinisikan coherence is a state of peace of the mind, of logical mind which is disturbed when two competing concept or rules or two different meaning of the same concepts are conflicting²⁵.

²²Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm. 244.

²³Ade Irawan Taufik, “Gagasan Mekanisme Pemantauan Dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undang,” *Rechtsvinding* 10 (2021): 283–301.

²⁴“Arti Kata Harmonisasi - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online,” accessed April 18, 2022, <https://kbbi.web.id/harmonisasi>.

²⁵MH. Dr. Rudy, SH., LL.M dan Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, SH., “Rekonstruksi Pembagunan Legislasi Berbasis Pengayoman,” accessed April 20, 2022, <https://123dok.com/document/yjlnpkz-laporan-akhir-hibah-kompetensi-z.html>.

Kegiatan sinkronisasi dapat dilakukan dengan 2 cara yaitu²⁶:

- a. Sinkronisasi Vertikal yaitu dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu sama yang lain. Disamping itu, harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, sinkronisasi vertikal harus juga memperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- b. Sinkronisasi Horizontal yaitu dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horizontal juga tetap dilakukan secara kronologis sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pada saat ini Harmonisasi, Sinkronisasi dan Pemantapan Konsep hanya dilakukan pada pembentukan beberapa bentuk Peraturan perundang-undangan saja yaitu Rancangan Undang-Undang(RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), Rancangan Peraturan Presiden (RPerpres), dan Rancangan Peraturan Daerah (RaPerda). Keharusan/kewajiban untuk melakukan harmonisasi, sinkronisasi dan pemantapan konsepsi dalam pembentukan UU diatur dalam pasal 46-48 yang dapat disimpulkan bahwa kegiatan tersebut dilakukan pada 3 tahap yaitu: Pertama, Harmonisasi pada tahap penyusunan Naskah Akademik, kedua, Harmonisasi pada tahap Prolegnas, dan ketiga, Harmonisasi pada Tahap Perencanaan Draf RUU.

Harmonisasi, sinkronisasi dan Pemantapan Konsepsi merupakan suatu Langkah yang bagus dalam pembentukan UU yang baik terutama dalam pemenuhan asas-asas pembentukan peraturan, akan tetapi Langkah tersebut tidak lah cukup bila melihat utamanya dalam politik hukum Indonesia yaitu perdebatan, pembahasan dan Tarik ulur kepentingan yang alot terjadi pada proses pembahasan baik pada tingkat 1 maupun tingkat 2 yang bisa saja peraturan yang baik dan telah harmonis menurut pemrakarsa akan diabrak-abrik Kembali sehingga akan terjadi pertentangan lagi (disharmonisasi dan disinkronisasi) antar pasal yang telah disepakati dalam suatu tingkatan pembahasan. Maka dari itu perlu adanya mekanisme kontrol yang jelas dalam menganalisa lebih lanjut peraturan yang telah dibahas dan disepakati oleh para pembentuk UU itu sendiri dalam suatu system penelaahan yang akurat. Hal ini juga memberikan peluang perbaikan dalam kasus-kasus kessalahan/kealpaan (human error) agar kesakralan suatu UU yang akan dibentuk tetap terjaga dan terlindungi secara konstitusional. Sebagai contoh kasus salah ketik yang terjadi pada draft Pasal 170 RUU Cipta Kerja yang menyebutkan dalam pasal tersebut sebagai berikut yang berbunyi²⁷:

Pasal 170 Ayat (1)

“Dalam rangka percepatan pelaksanaan kebijakan strategis cipta kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), berdasarkan Undang-Undang ini Pemerintah Pusat berwenang mengubah ketentuan dalam Undang-Undang ini dan/atau mengubah ketentuan dalam Undang-Undang yang tidak diubah dalam Undang-Undang ini”.

Pasal 170 Ayat (2):

“Perubahan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Hal semacam diatas seharusnya tidak terjadi karena secara tataran norma hukum yang berlaku yaitu berlaku bahwa PUU yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah (lex superior derogate legi inferiori). Pertentangan yang terjadi yaitu pengaturan yang diatur dalam UU tersebut menyebutkan PP dapat mengubah UU yang pada dasarnya tidak sesuai dengan norma hukum yang berlaku karena dalam system hierarki PUU jelas-jelas lebih tinggi kedudukan UU lebih tinggi dari Peraturan pemerintah. Hal tersebut sebagai kesengajaan atau kah suatu kealpaan seharusnya tidak terjadi dalam pembentukan suatu UU yang sakral

²⁶Peraturan Perundang-undangan, “Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undang,” 2011, 1–10.

²⁷“Pasal 170 Omnibus Law Cipta Kerja Dinilai Bertentangan Dengan UUD 1945 Halaman All - Kompas.Com,” accessed April 20, 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/17/13172871/pasal-170-omnibus-law-cipta-kerja-dinilai-bertentangan-dengan-uud-1945?page=all>.

sehingga perlu adanya pengaman ganda (double protection) dalam pembentukan suatu UU yang sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Mekanisme penelaahan harusnya ada setelah pembahasan selesai sebagai pintu akhir melihat keteledoran, kekhilafan, kealpaan ataupun kesengajaan dari oknum-oknum tertentu yang memiliki kepentingan atas suatu pasal yang ditetapkan.

3) Penelaahan Undang-Undang Sebagai Re-Harmonisasi dan Sarana Edukasi, Konfirmasi, Konsultasi dan Publikasi kepada Masyarakat (meaningful participation)

Merekonstruksi keadaan yang tidak terkontrol tersebut maka perlu adanya langkah nyata dalam suatu tahapan pembentukan perundang-undangan agar pembentuk UU berkewajiban untuk melakukan re-harmonisasi pasca pembahasan yang bertujuan agar tidak ada lagi pasal-pasal yang bermasalah (disharmonisasi dan disinkronisasi) dan juga mewujudkan partisipasi publik yang bermakna.

Bila berkaca dengan konsep pengujian/Analisa ulang/penelaahan yang dilakukan oleh negara prancis yang mewajibkan akan adanya tahapan sebelum pengundangan suatu UU maka adanya pengujian terlebih dahulu dari Lembaga yang ditunjuk yaitu (Constitutional Council) untuk menilai apakah RUU yang akan disahkan bertentangan dengan konstitusi di negara tersebut, dan juga jika terjadi perbedaan pendapat antara Pemerintah, National Assembly, dan Senate selama proses pembahasan RUU, maka penyelesaiannya bisa diserahkan kepada Constitutional Council (Komisi Konstitusi), namun jika perbedaan pendapat hanya terjadi antara National Assembly dan Senate akan diselesaikan oleh Joint Committee yang dibentuk oleh Perdana Menteri, dan jika Joint Committee tetap tidak dapat mencapai persetujuan maka kewenangan lebih diberikan kepada National Assembly untuk mengambil keputusan. Lalu kontrol terhadap RUU tertentu yang berkaitan dengan kelembagaan negara (UU organik) dilakukan dengan perlunya ada pernyataan bahwa RUU itu tidak bertentangan dengan konstitusi oleh Constitutional Council sebelum diundangkan jika terjadi perbedaan pendapat antara National Assembly dan Senate. Kontrol terhadap pembentukan RUU tentang Keuangan dilakukan dengan memberikan batas waktu dalam pembahasan kepada kedua kamar parlemen, dan jika dalam batas waktu yang telah ditentukan parlemen tidak dapat mencapai persetujuan maka sebagai perimbangannya Pemerintah akan mengaturnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah .

Dari Tindakan tersebut bisa dikatakan bahwa prancis melakukan Analisa ulang/pengujian/cross check mengenai RUU yang akan dibentuk, proses tersebut meminimalisir adanya Tarik menarik kepentingan (pasal-pasal dalam suatu RUU yang dibentuk) yang alot dalam suatu pembahasan RUU, proses politik kental terjadi pada tahapan pembahasan (tingkat 1 maupu tingkat 2). Maka dari itu perlu adanya Analisa yang dilakukan Bersama mengenai RUU yang dibentuk agar tidak menyimpang dari keinginan konstitusi. Kita sepakat bahwa yang menjadi highlight dalam praktik yang dilakukan prancis bahwa bukan konsep pengujiannya yang akan kita adopsi secara mentah-mentah akan tetapi mekanisme Analisa ulang/cross check agar tidak terjadinya lepas kendali (lost control) dan kesalahan-kesalahan yang fatal dalam pembentukan UU karena akan mempengaruhi kepercayaan publik terhadap UU yang akan dibentuk.

Keperluan untuk mengakomodir adanya tahapan penelaahan dalam suatu pembentukan UU dinyatakan dalam rencana perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan yang menyebutkan perlu adanya mekanisme analisis mengenai RUU yang telah selesai dibahas yaitu pada pasal 73 yang berbunyi²⁹:

- (1) Dalam hal rancangan undang-undang telah disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 masih ditemukan kesalahan teknis, kementerian yang menyelenggarakan

²⁸A.Rosyid Al Atok, "Check and Balances Dalam Pembentukan Undang-Undang Dengan Sistem Bikameral Di 5 (Lima) Negara Kesatuan," Jurnal Legislasi Indonesia 13 (2016): 261-72, <https://audit-regulasi.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/158/pdf>.

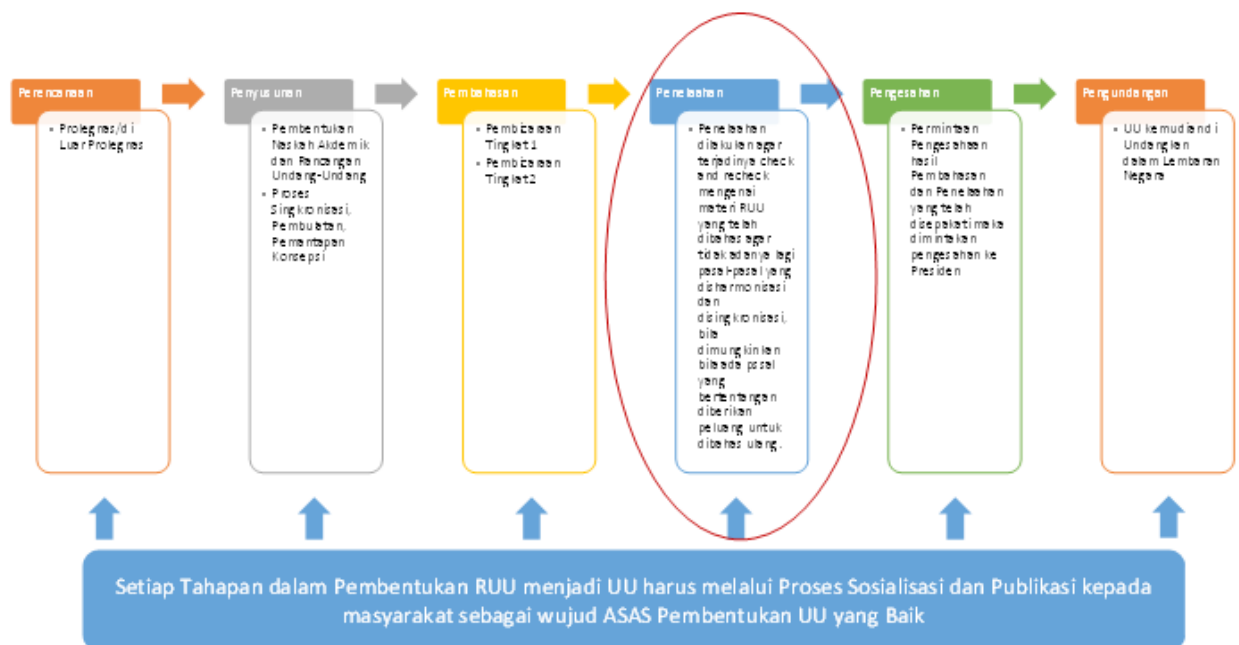
²⁹"Rancangan Undang-Undang Perubahan Ke Dua UU No 12 Tahun 2011 (Versi 29 Januari 2022 Pukul 18.00 WIB)" (2022).

urusan pemerintah di bidang kesekretariatan negara bersama dengan kementerian yang membahas rancangan undang-undang tersebut melakukan perbaikan dengan melibatkan pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas rancangan undang-undang tersebut.

- (2) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 atau rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.
- (3) Dalam hal Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Maka dari itu secara garis besar fungsi tahapan penelaahan dapat digambarkan dalam diagram berikut :

Bagan 2
Siklus Re-Harmonisasi pasca pembahasan UU



Mekanisme penelaahan dalam tahapan pembentukan UU dapat memberikan peluang perbaikan pasal-pasal yang dianggap bertentangan (disharmonisasi dan disinkronisasi) sehingga dibahas ulang oleh pembentuk UU dalam rapat pembahasan lebih lanjut sebelum disahkan. Selain itu penelaahan RUU yang sudah disepakati tersebut menjadi mekanisme keterbukaan publik dalam pembentukan UU karena aspirasi yang telah diberikan pada tahapan perencanaan dan penyusunan dalam berbagai metode penyerapan dan diakomodir dalam penyusunan dan dibahas Bersama akan menjadi sarana konfirmasi kepada masyarakat mengenai pandangan pembentuk UU dalam menyikapi masukan-masukan (pendapat publik) yang diberikan telah diakomodir kemudian diberikan alasan jelas mengapa tidak/belum dapat diakomodir lebih lanjut. Hal ini akan menjadi fair dan juga menjadi sarana edukasi, konsultasi dan juga publikasi kepada masyarakat bahwa akan ada RUU yang disahkan untuk mengatur suatu kepentingan dengan perspektif yang diambil. Hal ini tentunya akan meningkatkan kepercayaan public terhadap pembentuk UU bahwa aspirasi mereka benar-benar didengar dan telah diupayakan maksimal dan bila tidak diberikan alasan yang logis dan didukung dengan data-data yang akurat.

4) Telaah Kritis Mekanisme Pemantauan Dan Peninjauan Undang-Undang

Berdasarkan definisi pemantauan dan peninjauan yang diatur dalam perundang-undangan³⁰, dapat disimpulkan bahwa evaluasi yang dilakukan melalui pemantauan dan peninjauan undang-undang eksisting yaitu untuk melihat seberapa besar ketercapaian hasil dari tujuan pembentukan undang-undang itu sendiri, dampak yang dihasilkan dan kebermanfaatannya dari pelaksanaan undang-undang itu sendiri sehingga nantinya dapat disimpulkan bahwa akan diambil kebijakan mempertahankan undang-undang yang telah ada, pembentukan undang-undang baru atau merevisi sebagian dari ketentuan pasal yang ada pada undang-undang tersebut.

Kejelasan mengenai wewenang bidang yang melakukan pemantauan dan peninjauan saat ini masing-masing lembaga memiliki alat kelengkapan yang membidangi pekerjaan tersebut. DPR akan dikoordinasikan oleh Badan Legislasi, DPR akan melalui Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU), dan sedangkan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri atau kepala Lembaga yang terkait. Hasil dari evaluasi tersebut dapat menjadi usul perubahan undang-undang yang tertuang dalam naskah akademik dan prolegnas³¹.

Kewenangan Lembaga dan mekanisme evaluasi diatas dapat kita bandingkan dengan beberapa negara lain mengenai konsep evaluasi undang-undangnya, disetiap negara memiliki kebijakan yang berbeda-beda dalam penanganannya. Salah satu jalan keluar yang diambil yaitu membentuk badan khusus yang menangani masalah regulasi. Hal telah dilakukan oleh beberapa negara yaitu subcommittee for regulation and system reform di Jepang, The Ministry Of Government Legislation di Korea Selatan, National Regulatory Control Council di Jerman, dan Administrative Board For Administrative Burden di Belanda hingga di Australia juga dibentuk lembaga yang sama yaitu Office Of Best Practice regulation (OBPR) yang menangani masalah regulasi tersebut. Bila kita telaah dari konsep tersebut dapat terlihat bahwa masing-masing negara memberikan mandat kepada Lembaga independent untuk menilai undang-undang yang berjalan untuk kemudian diambil tindakan selanjutnya melalui analisis-analisis yang mendalam (dipertahankan, direvisi, atau dibatalkan). Walaupun di Indonesia memberikan kewenangan evaluasi kepada Lembaga pembentuk undang-undang itu sendiri, akan tetapi diharapkan performa pengevaluasian undang-undang eksisting menjadi surut/kering. Langkah untuk membuat indikator/variabel evaluasi undang-undang dan koordinasi mengenai menentukan undang-undang yang mana terlebih dahulu harus dilakukan evaluasi dengan skala prioritas.

Merujuk contoh yang dipraktikkan pada negara Australia dengan adanya Office Of Best Practice Regulation (OBPR) yang bertugas untuk memberikan masukan kepada lembaga terkait mengenai keadaan regulasi yang telah dilakukan evaluasi. Adapun prinsip-prinsip yang menjadi pegangan dalam pembentukan regulasi di Australia melalui Office Of Best Practice Regulation (OBPR)³³.

Praktik yang dilakukan di Australia, untuk membentuk suatu regulasi yang senantiasa merujuk pada prinsip-prinsip pembentukan regulasi. Langkah pertama diawali dengan membuat daftar inventarisasi masalah sehingga dapat mempertegas kedudukan suatu masalah pembentukan regulasi, mempertimbangkan

³⁰Pemantauan dan peninjauan menurut pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 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.

³¹Ibid.

³²Dalam Buku Pokok-pokok pemikiran penataan peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Bayu Dwi Anggono, Konstitusi Press, 2020, hal 129, yang dikutip dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya, Jakarta, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019).

³³Council of Australian Governments, "Best Practise Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies," no. October (2007): 32; Prinsip-prinsip yang menjadi pegangan dalam pembentukan regulasi (OBPR) di Australia.

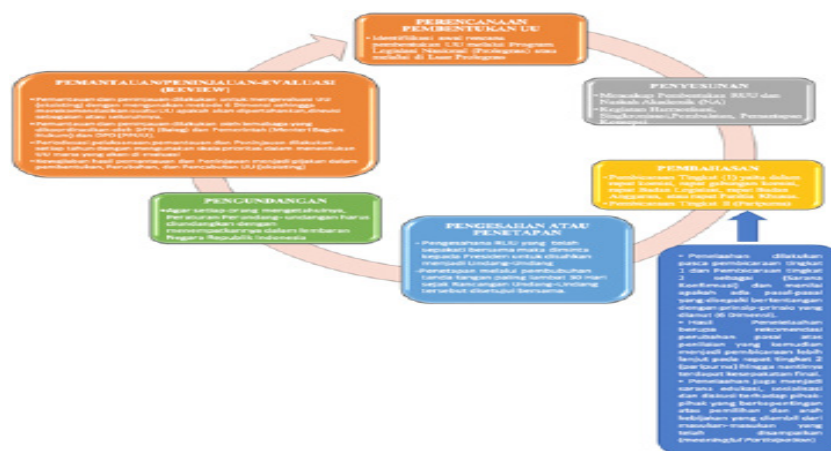
biaya yang akan ditimbulkan dalam pembentukan suatu regulasi, dan mencari opsi yang terbaik dalam menyelesaikan permasalahan dalam masyarakat. Tugas dari pembentuk regulasi antara lain memberikan arahan dan memperluas ruang dalam pembentukan kebijakan agar terciptanya kepatuhan terhadap hukum, memantau keefektifan regulasi yang berlaku, dan harus bersifat efektif dan proposional dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang dihadapi dalam membentuk suatu regulasi.

Walaupun terdapat perbedaan lembaga yang antara Indonesia dan Australia, tetapi yang terpenting adalah hasil evaluasi harus digunakan sebagai dasar dalam mengambil langkah terhadap suatu undang-undang. Tinjauan dari aspek yang digunakan dalam menganalisis hasil pemantauan dan peninjauan tersebut dapat dilihat dari subsistem hukumnya yaitu untuk keperluan kebijakan ke depannya, misalnya terhadap substansi hukumnya, struktur hukumnya, maupun budaya hukumnya. Rekomendasi diberikan dalam rangka memberikan solusi terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah dievaluasi, baik terhadap pasal per pasalnya, maupun terhadap undang-undang secara keseluruhan. Rekomendasi dapat berupa pernyataan untuk dicabut, diubah, tetap dan/atau tindakan lain dalam rangka efektivitas pelaksanaan norma peraturan perundang-undangan yang dievaluasi.

Beberapa kemungkinan dari hasil peninjauan kembali suatu undang-undang dijelaskan oleh Brian dan Feler³⁴. Berdasarkan pendapat tersebut dapat dianalisis praktik yang dilakukan di Indonesia dalam pemanfaatan hasil evaluasi undang-undang. Digunakan sistem pembobotan agar dapat diketahui urgensitas untuk segera ditindaklanjuti yang terbagi menjadi tiga kategori, yaitu: 1) sangat mendesak; 2) mendesak; dan 3) tidak mendesak. Kategori ini dapat dijadikan patokan untuk menentukan prioritas pengajuan perubahan/pencabutan undang-undang apakah pada tahun berjalan, tahun berikutnya atau dimasukkan dalam daftar program perencanaan pembentukan undang-undang (daftar prolegnas). Penentuan kategori tindak lanjut dari rekomendasi hasil evaluasi dilakukan setelah evaluasi selesai dilakukan dan telah tersusun rekomendasi berupa pencabutan, perubahan, tetap dan/atau tindakan lain dalam rangka efektivitas pelaksanaan undang-undang.

Dari urgensi pelaksanaan re-harmonisasi dan keberlangsungan pembentukan UU melalui evaluasi UU dapat dijabarkan bahwa pembentukan UU bukan merupakan produk sekali jalan yang kemudian setelah dibentuk dan dijalankan, akan tetapi produk hukum tersebut terus dilakukan penyempurnaan demi penyempurnaan kedepannya sehingga menghasilkan UU yang berkualitas nantinya. Hal ini dapat digambarkan dalam siklus reharmonisasi dan evaluasi sebagai berikut :

Bagan 3
Siklus Reharmonisasi dan Evaluasi UU dalam Pembentukan UU yang berkualitas



³⁴Brian Baugus and Feler Bose, *Sunset Legislation in the State, Balancing the Legislature and the Executive*, (Virginia: George Mason University, 2015) hal. 3; Beberapa kemungkinan dari hasil peninjauan kembali suatu undang-undang menurut Baugus and Feler.

D. Penutup

1) Kesimpulan

Keperluan akan adanya mekanisme yang meniadakan kesalahan-kesalahan yang terjadi dalam pembentukan UU seperti kasus salah ketik (typo) yang terjadi dalam beberapa pasal UU Cipta Kerja seharusnya menjadi modal penting perlu adanya reharmonisasi ulang pasca pembentukan UU agar kesakralan suatu UU yang dibentuk akan menjadi bermakna dan juga meniadakan Pertentangan antar peraturan (conflicting) dan Tumpang tindih peraturan (overlapping) melalui tahapan penelaahan yang dilakukan pasca pembahasan sehingga bila terdapat kesalahan dan kehilafan dapat dibahas lebih lanjut dan lebih intens. Evaluasi juga merupakan Langkah penting dalam keberlangsungan pembentukan UU yang berkualitas karena bukan tidak mungkin dalam tahapan reharmonisasi masih ada pasal-pasal yang mungkin terlupakan dan tidak terpantau yang kemudian hari menjadi masalah sehingga perkembangan hukum akan seiring berjalan dengan perkembangan masyarakat yang ada.

Manfaat dari pelaksanaan reharmonisasi dan evaluasi yang berkala yaitu berikut :

- a. Sebagai Sarana cross check detail dan kelengkapan suatu UU yang akan disahkan;
- b. Sebagai Sarana harmonisasi dan sinkronisasi Kembali (re-harmonisasi dan re-sinkronisasi) terhadap pasal-pasal yang telah disepakati agar tidak melanggar asas-asas hukum;
- c. Sebagai sarana konfirmasi kepada masyarakat atas masukan yang telah diakomodir dan sejauh mana diakomodir dalam kesepakatan hasil pembahasan;
- d. Sebagai sarana konsultasi mengenai pandangan masyarakat terhadap kesepakatan hasil pembahasan;
- e. Sebagai sarana edukasi kepada masyarakat karena akan diundangkan suatu UU yang baru;
- f. Sebagai sarana publikasi bahwa dengan keberlakuan UU yang baru akan memberikan pengaturan baru masyarakat (fictie hukum).
- g. Sebagai sarana tanggung jawab pembentuk UU dalam mengevaluasi UU eksisting.

2) Saran

- a. Re-harmonisasi pembentukan UU pasca pembahasan harus dilakukan karena bukan tidak mungkin harmonisasi, sinkronisasi dan pemantapan konsepsi dari Lembaga pengusul masih banyak yang perlu dibenahi.
- b. Peluang perubahan pasal demi pasal pasca pembahasan memungkinkan adanya disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan yang ada sehingga perlu re-harmonisasi Kembali.
- c. Evaluasi yang tertuang dalam UU P3 harus di jalankan karena telah diamanatkan dalam UU tersebut.
- d. Indikator dalam pengevaluasian harus jelas agar evaluasi yang dilakukan melalui pemantauan dan peninjauan memiliki persepsi yang sama oleh setiap Lembaga yang melakukan evaluasi. Mengingat terdapat 3 lembaga pembentuk yang diamanatkan yaitu DPR, DPD dan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ida Bagus Rahmadi Supancana. Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia. Atmajaya, 2017. http://catalog.danlevlibrary.net/index.php?p=show_detail&id=17441&keywords=.
- M Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid. Teori Dan Konsep Pembentukan Perundang-Undangan Di Indonesia, 2022. <https://books.google.co.id/books?id=4EJpEAAAQBAJ&pg=PA78&lpg=PA78&dq=Jufrina+Rizal,+Sosiologi+Perundang-undangan,+makalah+yang+disajikan+dalam+Pendidikan+dan+Latihan+Tenaga+Tehnis+Perundang-undangan+Sekretariat+Jenderal+DPR+RI,+Jakarta,+1998/1999.&source=>.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Kencana, 2005.
- “Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat / Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A., Sri Mamudji, S.H., M.L.L. | OPAC Perpustakaan Nasional RI.” Accessed April 18, 2022. <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1174906>.
- “Sisi-Sisi Lain Hukum Di Indonesia | Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak.” Accessed April 21, 2022. <https://inlis.kemennpppa.go.id/opac/detail-opac?id=2463>.

Elektornik Buku

- Bivitri Susanti, dkk. Catatan Tentang Kinerja Legislasi DPR 2005 | Perpustakaan DPR RI. Accessed April 20, 2022. http://opac.dpr.go.id/catalog/index.php?p=show_detail&id=25672.

Jurnal

- A.Rosyid Al Atok. “Check and Balances Dalam Pembentukan Undang-Undang Dengan Sistem Bikameral Di 5 (Lima) Negara Kesatuan.” Jurnal Legislasi Indonesia 13 (2016): 261–72. <https://audit-regulasi.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/158/pdf>.
- Bayu Dwi Anggono, Konstitusi, Pokok-pokok pemikiran penataan peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Press, 2020.
- Bayu Dwi Anggono. “Tertib, Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya.” Masalah - Masalah Hukum 47 (2018): 1–9.
- Brian Baugus and Feler Bose, Sunset Legislation in the State, Balancing the Legislature and the Executive, (Virginia: George Mason University, 2015).
- Firdaus, Fahmi Ramadhan. “Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang.” Jurnal Legislasi Indonesia 17, no. 3 (September 29, 2020): 282. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.679>.
- Kurniawan, Alek Karci. “Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Rancangan Suatu Undang-Undang.” Jurnal Konstitusi 11, no. 4 (2014): 632. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>.
- M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid, Vera Bararah Barid, Rofi Wahanisa, and Ade Kosasih. “Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia.” Jurnal Legislasi Indonesia 19, no. 147 (2022): 1–11.

<https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v19i1.790>.

Makalah dan Laporan

Dr. Rudy, SH., LL.M dan Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, SH., MH. "Rekonstruksi Pembagunan Legislasi Berbasis Pengayoman." Accessed April 20, 2022. <https://123dok.com/document/yjolnkpz-laporan-akhir-hibah-kompetensi-z.html>.

Perundang-undangan, Peraturan. "Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan," 2011, 1-10.

Internet

"Arti Kata Harmonisasi - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online." Accessed April 20, 2022. <https://kbbi.web.id/harmonisasi>.

Council of Australian Governments, "Best Practise Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies," no. October (2007).

Kompas.com. "UU Cipta Kerja Ugal-Ugalan: Pasal Dihapus, Salah Ketik, Hingga Alasan Istana Halaman All, - Kompas.Com." Accessed April 20, 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/04/07252691/uu-cipta-kerja-ugal-ugalan-pasal-dihapus-salah-ketik-hingga-alasan-istana?page=all>.

"Pasal 170 Omnibus Law Cipta Kerja Dinilai Bertentangan Dengan UUD 1945 Halaman All - Kompas.Com." Accessed April 19, 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/17/13172871/pasal-170-omnibus-law-cipta-kerja-dinilai-bertentangan-dengan-uud-1945?page=all>.

Peraturan Perundang-undangan

"Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib," n.d.

"PERPRES No. 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan [JDIH BPK RI]." Accessed April 19, 2022. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41581/perpres-no-87-tahun-2014>.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 (2019).

Rancangan Undang-Undang Perubahan ke Dua UU No 12 Tahun 2011 (Versi 29 Januari 2022 Pukul 18.00 WIB) (2022).