

Subtopik:

- **IMPLEMENTASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TIDAK EFEKTIF**
- **URGENSI MONITORING DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

A. KONDISI SAAT INI

Keluh kesah kembali disuarakan Presiden Joko Widodo menanggapi banyaknya undang-undang yang dibuat DPR. Saat membuka Kongres ke-14 Perhimpunan Rumah Sakit Seluruh Indonesia (PERSI) Rabu, 17 Oktober 2018, Presiden mengingatkan DPR agar tidak menghasilkan banyak undang-undang yang justru nantinya mempersulit penyelenggara negara. Bahkan dalam Pertemuan Tahunan Bank Indonesia, Selasa, 27 November 2018, Presiden sempat mengutarakan situasi yang diistilahkan *government almost without rules*. Tidak hanya di level undang-undang, Presiden turut menegaskan pula agar gubernur dan bupati/walikota tidak membuat banyak peraturan daerah.

Sebenarnya langkah antisipasi pemerintah terhadap fenomena yang belakangan dipopulerkan dengan sebutan “obesitas regulasi” atau “hiper regulasi” sudah dilakukan sejak Januari 2017 lalu. Saat itu, Presiden menerbitkan paket reformasi hukum jilid II, yang salah satunya menysar kepada kebutuhan menata regulasi. Pemerintah menyadari adanya peraturan perundang-undangan yang multitafsir, tumpang tindih, dan kontradiktif antara satu dengan yang lainnya. Alih-alih peraturan efektif dilaksanakan, justru menciptakan persoalan baru. Oleh karena itu, Pemerintah berpandangan bahwa peraturan perundang-undangan perlu dievaluasi. Dalam artian, setiap peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diimplementasikan secara optimal dapat diidentifikasi segera dan direspon secara sistematis, melalui serangkaian tahapan dan parameter hingga kemudian bisa diambil keputusan untuk merevisi atau bahkan mencabutnya.

Salah satu faktor yang diyakini turut berkontribusi terhadap kondisi “obesitas regulasi” atau “hiper regulasi” adalah ketiadaan langkah monitoring dan evaluasi peraturan perundang-undangan (utamanya setelah peraturan perundang-undangan tersebut disahkan dan berlaku). Dari penilaian terhadap 186 negara yang dilakukan oleh World Bank¹, tata kelola regulasi yang berlangsung di Indonesia masih mengabaikan kriteria “*ex-post review*”. Terhadap empat elemen *ex-post review*², Indonesia dikategorikan tidak memiliki pengaturan yang mengharuskan lembaga pemerintah melakukan *ex-post review*. Bahkan seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) tidak mengatur tahap *ex-post review* terhadap suatu undang-undang. Tidak hanya *ex-post review*, komponen lain yang dinilai adalah *impact assessment*. Temuan World Bank terhadap praktek tata kelola regulasi di Indonesia mengkonfirmasi bahwa pengukuran dampak atas pemberlakuan peraturan belum melembaga di seluruh lembaga pemerintah. Penyebabnya mulai dari tidak adanya ketentuan yang mewajibkan tahapan *impact assessment* dan petunjuk teknis yang dapat diadopsi oleh lembaga pemerintah.

¹ *The Global Indicators of Regulatory Governance* (sebagaimana yang terpublikasi dalam www.rulemaking.worldbank.org per November 2018). Penilaian ini menyajikan pengukuran tentang aspek transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas pemerintah dalam siklus penyusunan peraturan.

² Empat elemen *ex-post review* dimaksud adalah (i) kewajiban lembaga pemerintah melakukan *ex-post review*; (ii) kepemilikan kriteria peraturan yang akan di-review; (iii) pilihan metode/pendekatan; dan (iv) pengaturan *ex-post review* dalam suatu undang-undang.

Ketiadaan langkah monitoring dan evaluasi, termasuk di dalamnya *ex-post review* dan *impact assessment*, mengakibatkan kita tidak dapat mengetahui secara pasti tingkat efektifitas suatu peraturan. Padahal dari monitoring dan evaluasi, kita dapat mengukur jarak (*gap*) antara maksud pengaturan dengan penegakan aturan. Bahkan pada tahap akhir monitoring dan evaluasi, kita dapat mengetahui apakah pilihan solusi yang sudah dinormakan dalam batang tubuh peraturan sudah tepat atau belum, termasuk relevansi keberadaan peraturan itu sendiri.

Untuk sekedar memastikan apakah sebuah Peraturan Pemerintah (PP) telah terbit (dalam rangka mengatur lebih lanjut atau didelegasikan oleh Undang-Undang), kita mutlak (setidaknya) melakukan monitoring. Temuan yang diperoleh dari aktifitas monitoring akan membantu kita, misalkan menjawab pertanyaan mengapa terjadi kemandekan implementasi pada sejumlah undang-undang, yang ternyata disebabkan kelambanan dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP). Ini yang terjadi seperti pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2017 tentang Jaminan Produk Halal, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UU 20/2011) atau Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2009 tentang Perfilman.

Tidak hanya sekedar mengecek “status” PP sudah terbit atau belum, langkah monitoring yang kemudian diikuti oleh evaluasi mengarahkan kita kepada penemuan terhadap materi muatan undang-undang yang bermasalah, yang kemudian mengakibatkan tidak efektifnya pelaksanaan undang-undang itu sendiri. Tidak tersedianya pengaturan tentang mekanisme pendirian dan pengesahan status badan hukum Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) dalam UU 20/2011 bisa menjadi salah satu temuan (materi muatan undang-undang) yang mengalami kebuntuan implementasi³. Akibatnya, muncul kekhawatiran karena adanya ketidakpastian batas tanggung jawab atas resiko hukum yang diemban pengurus. Keberadaan Peraturan Pemerintah dari UU 20/2011 seharusnya menjadi jalan keluar, dengan cara menghadirkan pengaturan lebih rinci tentang proses pendirian dan pengesahan status badan hukum (PPPSRS). Namun, Peraturan Pemerintah dimaksud tidak kunjung terbit hingga pertengahan 2018. Malah yang muncul Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 23/PRT/M/2018 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PermenPUPR 23/PRT/M/2018). Ketentuan ini mengatur tentang mekanisme pendirian PPPSRS, yang seharusnya ditempatkan dalam materi muatan undang-undang atau setidaknya peraturan pemerintah. Anomali lainnya adalah sekalipun sudah ada PermenPUPR 23/PRT/M/2018, namun implementasi UU Rumah Susun masih menyisakan ketidakpastian karena PermenPUPR 23/PRT/M/2018 hanya mengatur mekanisme pendirian PPPSRS. Sedangkan pengesahan status badan hukum (PPPSRS) tidak diatur sama sekali.

Tidak hanya tertuju kepada (peninjauan) produk hukum kolonial, monitoring dan evaluasi peraturan perundang-undangan semakin dibutuhkan di tengah perubahan sosial, ekonomi, dan budaya yang semakin cepat. Sebagai contoh, adanya revolusi digital dan penggunaan media sosial secara masif sangat mempengaruhi keberlakuan Undang-

³ Bandingkan pengaturan tentang badan hukum lainnya yang diatur langsung dalam materi muatan (selevel) undang-undang. Sebagai contoh UU Yayasan, UU Partai Politik atau UU Perseroan Terbatas. Secara umum pengaturan dimaksud memuat proses pendirian hingga (keputusan) pengesahan status badan hukum yang dikeluarkan oleh Kementerian Hukum dan HAM.

Undang Nomor 9 Tahun 1961 (UU 9/1961) tentang Pengumpulan Uang Atau Barang. Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi yang begitu cepat memungkinkan konektivitas antara individu dan kelompok tanpa mengenal batas-batas kewilayahan. Kejahatan seperti tindakan pencucian uang dapat saja terjadi, memanfaatkan keterbatasan (ataupun ketertinggalan) UU 9/1961 dalam menetapkan standar akuntabilitas pengelolaan dana yang bersumber dari anggota masyarakat. Contoh lainnya adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas). Menurut Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB)⁴, gabungan sejumlah organisasi non pemerintah yang mengadvokasikan kebebasan berserikat, tawuran dan aksi anarkis yang dilakukan oleh ormas masih terus berlangsung paska ditetapkannya UU Ormas⁵. Padahal tujuan dilahirkannya UU Ormas (salah satunya) adalah mengatasi tindakan kekerasan oleh ormas. Temuan KKB memperlihatkan bahwa UU Ormas tidak efektif. Terbukti ada *gap* (jarak) antara tujuan pengaturan dengan implementasinya.

Tahapan monitoring dan evaluasi bisa mengantarkan pula kepada (identifikasi) faktor-faktor (di luar materi muatan) yang menyebabkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan menjadi tidak efektif. Sebagai contoh, akibat minimnya sosialisasi dan edukasi, keberadaan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.03/2009 tentang Sisa Lebih yang Diterima atau Diperoleh Badan atau Lembaga Nirlaba yang Bergerak dalam Bidang Pendidikan dan/atau Bidang Penelitian dan Pengembangan yang Dikecualikan Dari Objek Pajak Penghasilan tidak banyak diketahui oleh komunitas filantropi. Padahal Peraturan ini merupakan bentuk fasilitas yang diberikan pemerintah kepada institusi pendidikan dan penelitian agar dapat dikelola secara lebih profesional dan produktif dalam jangka panjang.

B. FAKTOR PENYEBAB

Sejak bergulirnya Orde Reformasi, upaya Pemerintah dan DPR dalam melakukan monitoring dan evaluasi tidak berjalan signifikan. Selain itu, akibat minimnya publikasi, kita tidak mudah memastikan apakah Pemerintah dan DPR memiliki alat bantu (*tools*) dan parameter dalam melakukan monitoring dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Dari temuan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) pada 2008⁶, kita dapat mengetahui bahwa tahapan monitoring dan evaluasi belum menjadi “tradisi” yang

⁴ Sejak disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan (RUU Ormas) menjadi UU pada 2 Juli 2013, KKB setiap tahunnya menerbitkan Laporan Pemantauan dan Evaluasi UU Ormas. Laporan Tahun ke-IV dapat diunduh melalui tautan <https://pshk.or.id/penelitian/laporan-koalisi-kebebasan-berserikat-kkb-tentang-monitoring-dan-evaluasi-implementasi-undang-undang-nomor-17-tahun-2013-tentang-organisasi-kemasyarakatan-tahun-ketiga-2/>

⁵ Misalkan tindakan kekerasan oleh ormas yang ditujukan kepada wartawan sebagaimana yang tercantum pada <https://advokasi.aji.or.id/index/data-kekerasan/1/10.html?y=2013&m=7&ye=2018&me=11&pelaku=Ormas>. Contoh kekerasan dalam bentuk tawuran yang disertai tindakan anarkis dan perusakan antara lain yang terjadi di Bali (<https://nasional.tempo.co/read/728981/rusuh-denpasar-baladika-vs-laskar-bali-ini-kronologinya>), Medan (<https://www.liputan6.com/news/read/2425210/kronologi-bentrokan-ormas-di-medan-tewaskan-2-orang-versi-polisi>), dan Jakarta (<https://megapolitan.kompas.com/read/2018/09/11/19395601/ormas-fbr-dan-pemuda-pancasila-bentrok-di-jakarta-selatan>)

⁶ Penelitian tentang Perencanaan, Monitoring, dan Evaluasi Legislasi yang dilakukan sepanjang 2008 s/d 2010.

melembaga secara kuat dalam siklus legislasi di Indonesia. Kondisi ini semakin nampak ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian digantikan oleh UU 12/2011 tidak menempatkan tahapan monitoring dan evaluasi dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

UU 10/2004	UU 12/2011
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.	Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Kalau pun ada, evaluasi tidak dilakukan secara komprehensif, baik dari aspek perencanaan hingga pilihan metode. Sebagai contoh, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) melakukan evaluasi secara tematik (tidak ditujukan kepada setiap undang-undang telah disahkan) dan mengandalkan pembentukan tim khusus, hingga kemudian pada 2015 dibentuk Unit Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kesiapan BPHN untuk melakukan monitoring dan evaluasi dilengkapi dengan alat analisis peraturan perundang-undangan yang dinamakan “Pedoman Lima Dimensi” (5D), yang terdiri dari (i) kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan; (ii) kejelasan rumusan; (iii) materi muatan; (iv) potensi disharmoni pengaturan; dan (v) efektivitas implementasi peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangannya, Pedoman 5D terus mengalami penyempurnaan⁷. Contoh lainnya adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang berinisiatif melakukan *impact assessment* terhadap setiap produk peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan dan kebudayaan. *Impact assessment* dimaksud diwujudkan dalam bentuk matriks Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang memuat sejumlah pertanyaan kunci. Salah satunya seperti seberapa besar pengaruh produk peraturan perundang-undangan terhadap beban keuangan negara, iklim investasi hingga pertumbuhan ekonomi⁸. Keberadaan DIM dimaksud tidak lebih sebagai daftar periksa atau *checklist*, bukan penggunaan lebih lanjut dari alat bantu *cost and benefit analysis* (yang merupakan salah satu elemen dari *Regulatory Impact Assessment* – RIA). Akibatnya, penjelasan yang tersedia (untuk menjawab pertanyaan kunci dalam DIM) tidak cukup elaboratif, karena hanya memastikan ketersediaan jawaban.

Tantangan reformasi regulasi semakin berat bukan hanya karena monitoring dan evaluasi peraturan perundang-undangan belum menjadi tradisi dan melembaga dalam siklus legislasi di Indonesia, tapi juga pembentukan peraturan yang kurang sensitif

⁷ Selengkapnya dapat dilihat di <https://bphn.go.id/news/2018092704364890/Pyenyempurnaan-Pedoman-Analisis-dan-Evaluasi-Hukum-Untuk-Rekomendasi-Dokumen-Pembangunan-Hukum-Nasional> dan <https://bphn.go.id/news/2015101910510591/PUSAT-ANALISA-DAN-EVALUASI-HUKUM-DIBENTUK-DI-BPHN-SEBAGAI-UJUNG-TOMBAK-ANALISA-DAN-EVALUASI-HUKUM-DI-INDONESIA>

⁸ Hal ini disampaikan oleh perwakilan dari Biro Hukum dan Organisasi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagai peserta FGD *Background Study* Reformasi Regulasi dalam Rangka Penyusunan RPJMN 2020-2024 pada 12 Desember 2018 di Hotel Morrissey, Jakarta.

terhadap proyeksi sumber daya implementasi hingga abai terhadap tujuan atau hasil yang bisa diukur. Untuk memastikan pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, terutama Pasal 13 ayat (1) tentang kawasan dilarang merokok atau Pasal 14 tentang larangan membakar sampah di ruang terbuka yang mengakibatkan pencemaran udara, pemerintah daerah membutuhkan instrumen aktif untuk mengawasinya. Misalkan, berapa banyak personil yang dibutuhkan untuk memastikan tidak ada satupun orang yang merokok di sejumlah kawasan yang dilarang, termasuk tidak ada yang membakar sampah di ruang terbuka.

Saat pengusulan hingga penyusunan peraturan perundang-undangan, tujuan atau hasil akhir yang ditargetkan (oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri) harus tersedia. Dalam artian, dapat diidentifikasi dan disepakati sejak (pilihan) politik legislasi hingga termuat dalam naskah akademik. Dengan demikian, penyusun dan pemangku kepentingan dapat mengetahui aspek efektifitas dan kegagalan implementasinya. Polemik tentang tingkat efektifitas peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena tidak pernah bisa disepakati apa tujuan atau hasil akhir yang diinginkan oleh peraturan perundang-undangan. Artinya, ada perbedaan persepsi tentang perubahan yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan. Apalagi perbedaan disulut oleh rumusan tujuan atau hasil akhir yang tidak terukur, cenderung hanya mengandalkan rumusan normatif (berupa pernyataan hak), pelaku pelaksana yang tidak teridentifikasi atau luput diatur hingga batang tubuh yang seharusnya tidak perlu masuk dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius Di Kota Tasikmalaya (Perda 7/2014) menyebutkan bahwa pelaksanaan norma-norma kehidupan masyarakat diselenggarakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Nampak jelas, ketentuan ini hanya berkuat pada pernyataan normatif tanpa bisa diketahui secara langsung dan eksplisit para pihak yang terikat dan bertanggung jawab (atas kegagalan atau kekeliruan implementasi). Selain itu, dampak dari pengaturan yang dipaksakan (untuk dinormakan sebagai hukum positif) dalam hal ini peraturan daerah, materi Pasal 4 ayat (1) Perda 7/2014 akan selalu mendorong dan memunculkan pertanyaan tentang wujud nyata “penyelenggaraan (pelaksanaan) norma yang direncanakan”. Akibatnya dari tidak mampu mempersepsikan tentang tujuan norma berakibat pada kegagalan (kesepakatan) dan polemik tentang ukuran efektifitas perda.

Adanya peraturan yang tidak efektif dapat pula dikontribusi oleh adanya ego dan dominasi kepentingan (kementerian/lembaga) sektoral. Hal ini berakar pada ketidakjelasan hingga tumpang tindih kewenangan. Akibatnya dua atau lebih kementerian/lembaga dapat terlibat dalam suatu konflik kewenangan. Mereka mengeluarkan suatu peraturan, yang materi muatannya saling bersinggungan dengan kewenangan masing-masing. Bisa saja tujuan dilahirkannya peraturan tersebut positif. Namun belakangan dipersoalkan oleh satu kementerian/lembaga, bahkan saling menegasikan.

Pada 19 September 2018 lalu, Menteri Dalam Negeri mengirim surat kepada Menteri Hukum dan HAM. Bernomor 180/7182/SJ, surat ini berisikan permohonan dari Menteri Dalam Negeri agar Menteri Hukum dan HAM mencabut 2 (dua) peraturan Menteri Hukum dan HAM. Adapun dua peraturan dimaksud yaitu Peraturan Menteri Hukum dan

Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (diundangkan pada 23 Agustus 2018) dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (diundangkan pada 23 Agustus 2018).

Meskipun tujuan dari kedua peraturan Menteri Hukum dan HAM tersebut adalah memperbaiki kualitas rancangan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini salah satunya adalah rancangan peraturan menteri dan peraturan daerah), namun oleh Menteri Dalam Negeri dianggap sebagai sebuah langkah yang keliru. Dalam surat tersebut, Menteri Dalam Negeri beranggapan bahwa Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 telah melampaui kewenangan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga perlu dicabut.⁹ Sikap keberatan Menteri Dalam Negeri ini semakin nampak dengan terbitnya Surat Edaran Nomor 180/2190/Biro Hukum tertanggal 1 Oktober 2018 (perihal Penegasan Kewenangan Proses Evaluasi dan Fasilitas Penyusunan Rancangan Perda dan Perkada) yang ditujukan kepada seluruh sekretaris provinsi dan kabupaten/kota. Inti dari Surat Edaran tersebut adalah penegasan posisi dan kewajiban koordinasi pemerintah daerah hanya dengan Kementerian Dalam Negeri dalam proses penyusunan, fasilitasi, evaluasi sampai dengan pemberian nomor register rancangan peraturan daerah. Secara tidak langsung, Kementerian Dalam Negeri memerintahkan kepada pemerintah daerah untuk tidak mengindahkan keberadaan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan.

C. INISIATIF YANG SUDAH ADA

Guna memastikan suatu peraturan dapat berjalan efektif, terutama melalui mekanisme monitoring dan evaluasi, berbagai kementerian dan lembaga berinisiatif untuk membentuk instrumen pendukung. Inisiatif ini juga tidak terlepas dari tindak lanjut reformasi hukum jilid II yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo pada pertengahan Januari 2017 lalu.¹⁰

Perlu diketahui bahwa (kesadaran) pengaturan tentang evaluasi peraturan perundang-undangan sebenarnya sudah muncul setidaknya di level undang-undang. Pasal 78 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua) menyebutkan *“Pelaksanaan Undang-Undang ini dievaluasi setiap tahun dan untuk pertama kalinya dilakukan pada akhir tahun ketiga sesudah Undang-Undang ini berlaku”*. Mengingat tahap evaluasi peraturan perundang-undangan belum menjadi bagian dari siklus legislasi, maka kita hanya menemukan pengaturan tentang evaluasi undang-undang (dalam praktek UU Otsus Papua).

⁹ Salah satu dasar permohonan Menteri Dalam Negeri adalah penafsiran atas Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

¹⁰ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt587e0fdb06ea8/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii> (diakses pada 13 Januari 2019).

Secara umum inisiatif ini ada berbentuk peraturan pelaksana hingga pedoman atau alat bantu teknis. Di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, terdapat Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) juga tidak ketinggalan dengan membentuk Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional¹¹ dan mengeluarkan sebuah panduan evaluasi peraturan perundang-undangan yang mengacu kepada Lima Dimensi (5D) yaitu:

1. Ketepatan jenis peraturan perundang-undangan
2. Potensi disharmoni pengaturan
3. Kejelasan rumusan
4. Penilaian kesesuaian norma
5. Efektifitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan.¹²

Apabila ditemukan adanya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/lembaga dan pemerintah daerah, atau peraturan perundang-undangan yang menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah di Indonesia, maka ditempuh langkah penanganannya melalui Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi. Dengan kata lain, nantinya para pihak (sebagai pemohon¹³) --yang mengalami permasalahan ataupun kerugian sebagai akibat langsung dari konflik atau pertentangan antar norma hukum atau konflik kewenangan yang timbul karena berlakunya peraturan perundang-undangan—dapat mengajukan permohonan penyelesaian melalui mekanisme yang diatur Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

Inisiatif yang kurang lebih sama seperti yang dilakukan BPHN dapat ditemui pula di Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dan Kementerian Kesehatan. Biro Hukum dan Organisasi Tata Laksana di kedua kementerian tersebut menyusun panduan analisis dan evaluasi atas rancangan produk hukum (di lingkungan kementerian masing-masing).¹⁴ Inisiatif yang lebih progresif muncul di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Melalui Surat Edaran Menteri Pekerjaan Umum

¹¹ https://bphn.go.id/struktur/pusanevkumnas/litbang_org (diakses pada 13 Januari 2019). BPHN juga sudah mempublikasikan “Rekomendasi dan Analisis Evaluasi Hukum Tahun 2016, 2017, dan 2018” yang dapat diunduh pada

https://bphn.go.id/content/view.php?id=konsep_final_buku_rekomendasi_rencana_aksi.pdf&title=REKOMENDASI%20ANALISIS%20DAN%20EVALUASI%20HUKUM%20TAHUN%202016,%202017,%20DAN%202018

¹² <https://bphn.go.id/news/2016041104071626/ALUR-KERJA-ANALISIS-DAN-EVALUASI-HUKUM-NASIONAL> (diakses pada 13 Januari 2019).

¹³ Para pihak dapat terdiri dari orang perseorangan atau kelompok orang; badan/lembaga/kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian/pemerintahan daerah; dan swasta atau badan usaha publik/privat.

¹⁴ Hal ini disampaikan oleh perwakilan dari Biro Hukum dan Organisasi Tata Laksana Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dan Kementerian Kesehatan. sebagai peserta FGD *Background Study* Reformasi Regulasi dalam Rangka Penyusunan RPJMN 2020-2024 pada 12 Desember 2018 di Hotel Morrissey, Jakarta

dan Perumahan Rakyat Nomor 08/SE/M/2018, kementerian ini memiliki mekanisme penyusunan konsepsi pengaturan dan analisis dampak kebijakan peraturan perundang-undangan dan produk hukum. Keberadaan Surat Edaran ini berlatar belakang dari upaya mengefektifkan proses harmonisasi penyusunan peraturan perundang-undangan dan produk hukum yang belum terimplementasi dengan baik sesuai Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 40/PRT/M/2015 tentang Pembentukan dan Evaluasi Produk Hukum di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat menganggap perlu langkah penetapan kriteria yang akan digunakan sebagai acuan dan alat bantu dalam meningkatkan kualitas penyusunan peraturan perundang-undangan dan produk hukum yang diprakarsai Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Di tingkat peraturan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) memperkenalkan mekanisme pemberian nomor register peraturan daerah. Dalam artian, rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh DPRD (provinsi dan kabupaten/kota) dan kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota), wajib diregister oleh otoritas yang lebih tinggi (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri untuk rancangan peraturan daerah provinsi dan Gubernur untuk rancangan peraturan daerah kabupaten/kota). Ketentuan tentang register peraturan daerah utamanya yang diatur dalam Pasal 243 ayat (3) UU 23/2014 ditindaklanjuti oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri 80/2015). Maksud dari pemberian nomor register adalah dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan peraturan daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan. Selain itu, pemberian nomor register juga bertujuan untuk menciptakan ruang evaluasi tentang kesesuaian peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

D. ARAH PERUBAHAN

Setelah bisa diketahui faktor penyebab dan mencermati berbagai inisiatif yang ada, maka perlu dilakukan identifikasi arah perubahan yang bisa mengatasi tidak efektifnya implementasi peraturan perundang-undangan. Arah perubahan ini diperlukan sebagai pemandu atas pilihan solusi yang bisa ditawarkan, sekaligus memastikan adanya keterkaitan dengan reformasi hukum (jilid II) tentang penataan regulasi sebagaimana yang dicanangkan oleh Presiden pada awal 2017 lalu.

Adapun arah perubahan yang dapat diidentifikasi mencakup:

1. Pelembagaan tahapan monitoring dan evaluasi melalui perubahan UU 12/2011. Saat ini, RUU Perubahan UU 12/2011 masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2019 dan disiapkan menjadi RUU usul DPR.¹⁵ Artinya, RUU Perubahan UU 12/2011 menjadi *entry point* pelembagaan monitoring dan evaluasi peraturan perundang-undangan sekaligus menjadi bagian dalam siklus legislasi di tingkat nasional dan daerah. Pelembagaan ini nantinya akan mencakup ketersediaan kewenangan, rumusan mekanisme, adanya *ex post review* dan *impact assessment* serta keterkaitannya (*feedback*) dengan tahapan perencanaan legislasi.

¹⁵ <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas> (diakses pada 14 Januari 2019).

2. Langkah merevisi peraturan ditujukan pula terhadap Permendagri 80/2015. Ruang lingkup perubahan Permendagri 80/2015 antara lain pelebagaan *desk* dan mekanisme tindak lanjut hasil (pengaduan) peraturan daerah bermasalah secara transparan, lebih mudah diakses, dan partisipatif (yaitu melibatkan pemangku kepentingan seperti NGO, akademisi, pakar/ahli, lembaga penelitian atau *think tank*, dan individu/kelompok yang terkena dampak langsung dari penerapan peraturan daerah tersebut). Perubahan Permendagri 80/2015 dapat pula diposisikan sebagai bagian dari upaya memperbesar skala tindakan preventif terhadap peraturan daerah yang bermasalah. Tindakan preventif dimaksud sebaiknya turut mempertimbangkan pula keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
3. Menghindari ego sektoral, bahkan konflik kewenangan seperti yang terjadi antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM, maka kebutuhan tentang rekonseptualisasi kelembagaan sangat mendesak. Cakupannya mulai dari otoritas pilihan hingga aspek mekanisme dan instrumen (mendorong pendekatan yang tidak semata normatif yuridis). Selain itu, perlu pula penguatan fungsi dan organisasi dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi regulasi, dengan cara mengangkat fungsi dan organisasi (monitoring dan evaluasi) ke otoritas yang lebih tinggi.