

Urgensi Monitoring dan Evaluasi Undang-Undang

Oleh: Ronald Rofiandri

Kebutuhan

Sebelum kita membahas lebih jauh mengenai monitoring dan evaluasi (monev) undang-undang, salah satu pertanyaan mendasar yang harus dijawab adalah apakah monev itu sendiri diperlukan atau tidak. Kalau diperlukan, apa manfaatnya bagi pihak-pihak yang diposisikan sebagai perencana dan pelaksana undang-undang. Bagaimana pula kaitan antara monev dengan sistem manajemen yang secara umum membahas dan mengatur pula tentang kehadiran mekanisme monev.

Secara umum, fungsi manajemen melekat pada proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Bila kita cermati bagaimana sebuah undang-undang dihasilkan, maka kita sebenarnya sedang mengamati roda manajemen produksi undang-undang yang sedang berjalan. DPR dan pemerintah sebagai pihak yang terlibat dalam proses legislasi memiliki dan menjalankan peran perencanaan dan pengorganisasian berbagai gagasan dan masukan terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU).

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan *output* dari peran perencanaan yang dilakoni oleh DPR dan pemerintah, sedangkan fungsi pengorganisasian muncul misalnya melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) atau konsultasi publik. Contoh lainnya yaitu pembentukan tim lintas kementerian yang ditugaskan untuk merancang undang-undang usulan pemerintah yang bersifat muti sektoral atau pengelompokkan anggota DPR dalam alat-alat kelengkapan DPR seperti Badan Legislasi (Baleg), pembedangan komisi, Panitia Khusus (Pansus), Panitia Kerja (Panja), dan lain-lain. Bekerjanya peran pengorganisasian bertujuan untuk mematangkan substansi RUU.

Sistem manajemen produksi undang-undang yang selama ini berlangsung ternyata cenderung tidak memberikan perhatian yang serius terhadap urgensi peran monev. Padahal, untuk mengetahui apakah perencanaan (dalam hal ini Prolegnas) sudah berjalan dengan efektif atau belum sangat tergantung sejauh mana ketepatan dan keseriusan prosedur monev diimplementasikan. Fungsi monev tidak dapat dipisahkan dari manajemen produksi undang-undang. Dengan kata lain, manajemen produksi undang-undang akan pincang bilamana peran monev terabaikan, mengingat kontribusinya terhadap pemeliharaan kualitas output (undang-undang) sangat besar.

Beberapa manfaat dari pelaksanaan fungsi monev undang-undang antara lain:

1. Manajemen pembentukan UU menjadi lebih baik

Hasil monev akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu undang-undang telah tercapai, sekaligus manfaat dan dampak dari pelaksanaannya. Informasi yang

diperoleh dari hasil monev akan menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya.

2. Menciptakan fungsi legislasi secara transparan

Salah satu upaya yang dapat dilakukan guna mewujudkan transparansi proses legislasi adalah melalui monev. Dengan menghadirkan monev, informasi yang lengkap mengenai proses legislasi akan tersedia.

Konsep

Pengertian tentang konsep evaluasi – yang terkadang tak bisa dipisahkan dengan monitoring – sering dijumpai, bahkan terkesan saling menopang. Secara umum, kegiatan monitoring dilakukan melalui metode observasi, pengumpulan, dan analisis informasi secara teratur. Sumber data yang penting untuk monitoring adalah alat verifikasi pada tingkat kegiatan dan keluaran yang umumnya merupakan dokumen seperti laporan, catatan kerja, notulen rapat, dan sebagainya. Sedangkan evaluasi merupakan penilaian berkala terhadap relevansi, kinerja, efisiensi, dan dampak (kebijakan).

Evaluasi berbeda dengan monitoring. Kedekatannya lebih dikarenakan kesamaan sebagai alat manajemen. Dalam konteks monitoring, informasi berguna untuk mengetahui kemajuan (dari apa yang telah direncanakan sebelumnya). Ketidakcocokan antara aktual dengan yang direncanakan harus diidentifikasi dan dikoreksi.

Tabel di bawah ini menginformasikan tentang bagaimana langkah monitoring disusun berdasarkan berbagai kategori kebutuhan.

Kategori	Tujuan Monitoring	Langkah
Tujuan dan sasaran pembentukan undang-undang	a. Mengetahui perjalanan implementasi undang-undang; dan b. Mendokumentasikan bagaimana sasaran undang-undang diraih oleh pelaku peran dan lembaga pelaksana	Penelusuran kembali terhadap: a. naskah akademik / keterangan pengusul rancangan undang-undang; dan b. konsideran dan penjelasan undang-undang kemudian melakukan <i>crosscheck</i> terhadap data/informasi dan temuan yang diperoleh selama pemantauan dalam kurun waktu tertentu yang muncul pada wilayah dimana pelaku peran dan lembaga pelaksana undang-undang bekerja.
Peraturan pelaksana yang diamanatkan oleh undang-undang	Menjaga dan memastikan tujuan serta sasaran pembentukan undang-undang tidak mengalami	Identifikasi terhadap segala ketentuan dalam undang-undang yang mengamankan

Kategori	Tujuan Monitoring	Langkah
	penyimpangan	penerbitan peraturan pelaksana hingga yang paling teknis.
Institusi pelaksana undang-undang	Mengetahui tingkat kesiapan lembaga pelaksana undang-undang	Identifikasi terhadap: - institusi pelaksana yang telah diatur/ditetapkan melalui undang-undang; dan - relevansi kewenangan, fungsi/tugas, dan kewajiban institusi pelaksana dengan efektifitas pelaksanaan undang-undang.
Daya dukung pelaksanaan undang-undang meliputi SDM, anggaran, dan mekanisme yang disepakati	- Mengetahui operasionalisasi aspek perencanaan tentang daya dukung implementasi undang-undang meliputi SDM, anggaran, dan pilihan metode/mechanisme yang disepakati; dan - Mengetahui dan melakukan penilaian sementara terhadap seberapa efektif daya dukung implementasi undang-undang bekerja.	Penelusuran kembali terhadap: - naskah akademik/keterangan pengusul rancangan undang-undang; dan - konsideran dan penjelasan undang-undang kemudian melakukan <i>crosscheck</i> terhadap: - peraturan pelaksana yang telah terbit; - kerangka kebijakan dari peraturan pelaksana hingga yang paling teknis; dan - wilayah/area dimana daya dukung implementasi undang-undang bekerja (bandingkan dengan aspek perencanaan!)
Bentuk konflik pada tingkat implementasi undang-undang	Mengidentifikasi kemungkinan benturan regulasi dan tingkat <i>public acceptance</i>	- Penelusuran terhadap berbagai ketentuan (yang secara tujuan dan sasaran pembentukan undang-undang) terkait dengan undang-undang yang sedang dipantau; - Mengidentifikasi wilayah pengaturan yang berkontribusi terhadap

Kategori	Tujuan Monitoring	Langkah
		konflik undang-undang; dan c. Observasi terhadap apresiasi dan perilaku masyarakat selama pelaksanaan undang-undang.
Potensi hambatan implementasi undang-undang	Mengetahui berbagai faktor yang dapat menghambat pelaksanaan undang-undang, meliputi aspek politis, sosial, budaya, dan ekonomi.	Mengidentifikasi dan mendokumentasikan semua temuan pelaku peran dan lembaga pelaksana atau pihak-pihak yang menggunakan daya dukung pelaksanaan undang-undang

Kebutuhan terhadap evaluasi dipermudah dengan adanya monitoring (dalam bentuk menyediakan sumber informasi). Banyak sumber informasi dialami selama mengkaji ulang (suatu kebijakan atau dalam hal ini peraturan perundang-undangan), terutama misalkan ketika ada kebutuhan untuk mengetahui mengapa selama ini hasil konsultasi publik tidak berperan penting dalam perencanaan legislasi.

Konteks evaluasi program tentu berbeda dengan proses legislasi. Perbedaan karakter objek evaluasi muncul di sini. Namun bukan berarti kita tidak menemukan sama sekali kemungkinan peluang pengadopsian antara evaluasi program dengan undang-undang. Adanya pemahaman bahwa proses legislasi juga memerlukan manajemen produksi, maka perbedaan karakter objek evaluasi bukan menjadi sebuah persoalan serius.

Dalam konteks evaluasi (implementasi) peraturan perundang-undangan, pertanyaan yang ingin dijawab adalah apakah instrumen-instrumen kebijakan yang ditetapkan (UU, Peraturan Pemerintah, dst) benar-benar dilaksanakan oleh para aktor (eksekutif dan perangkatnya). Di sini, persoalan kepatuhan dari para aktor pelaksana kebijakan adalah hal penting yang dianggap sangat berpengaruh pada keberhasilan kebijakan itu sendiri. Selain itu, banyak penelitian yang menunjukkan berbagai variabel implementasi lain yang mungkin berpengaruh pada kinerja kebijakan antara lain seberapa besar komunikasi antar aktor, seberapa besar dukungan finansial, sikap personil, dan bagaimana fleksibilitas struktur organisasi yang mampu mendukung pengambilan keputusan secara cepat apabila terjadi masalah dalam pelaksanaan kebijakan.

Praktek dan Referensi

Tidak banyak referensi yang secara khusus dan mendalam membahas tentang monev baik dari segi proses perencanaan dan pembahasan maupun dampak pelaksanaan UU. Bahkan boleh dibilang berbagai referensi yang mengupas sisi monev sangat terbatas. Kalaupun ada

cenderung tidak komprehensif, hanya mengambil persoalan (dalam UU tersebut) yang secara frekuentatif sering muncul. Berikut beberapa data sekunder yang berhasil diidentifikasi mengangkat sebagian isu monev dalam beberapa UU.

No	Sumber	Penjelasan
1.	Tulisan dengan judul "Praktik Evaluasi di Beberapa Negara". Disusun oleh Yohanes Sigit, auditor BPKP, anggota Tim PETF Task Force.	Berisikan tentang praktek <i>policy evaluation</i> di beberapa negara yaitu: a. Amerika Serikat Evaluasi program pemerintah federal dikaitkan dengan penerapan GPRA (<i>Government Performance & Result Act</i>) yang diterbitkan tahun 1993. Pelaksanaannya di sebagian departemen masih tersendat-sendat. Di level <i>state</i>, beberapa pejabat pada prinsipnya setuju mengenai perlunya evaluasi keberhasilan program, namun mereka masih menyandarkan pada audit yang secara rutin dilakukan. Di Pennsylvania Departement of Correction kegiatan evaluasi telah menjadi program tersendiri dan telah dilaksanakan. Di Amerika Serikat, tidak ada metode tunggal untuk menerapkan evaluasi. b. Inggris Proses monev didahului dengan pembentukan Unit Efisiensi yang bertugas memerangi pemborosan dan efisiensi melalui pendekatan audit efisiensi. Kemudian pada tahun 1978 dibentuk <i>Audit Commission</i> dengan tujuan meningkatkan efisiensi. Pada tahun 1988, Unit Efisiensi memperkenalkan strategi baru sebagaimana tertuang dalam dokumen "<i>Improving Management in Government: The Next Steps</i>". Pada prinsipnya strategi ini mendorong para pimpinan manajemen tidak hanya sekedar menekan biaya dan merampingkan organisasi. Mereka diminta untuk merumuskan sasaran serta memperbaiki kinerja melalui kegiatan survei kepada pelanggan. c. Kanada Pelaksanaan evaluasi sebagai bagian dari praktek dan pengendalian manajemen di Kanada telah muncul sejak 1977 melalui kebijakan <i>The Policy Expenditure Management System</i> (PEMS). Pemerintah Kanada melalui The Treasury Board Secretariat (TBS) mendorong badan-badan pemerintah federal untuk mengembangkan inisiatif dengan tujuan memodernisir pelaksanaan manajemen, melalui pemberian kebebasan yang lebih besar kepada masing-masing departemen untuk memfokuskan kepada hasil selain mendukung mereka dengan <i>tools</i> yang diperlukan agar menjadi lebih efisien, efektif,

No	Sumber	Penjelasan
		responsif, dan inovatif. Pada 1995, TBS mengeluarkan <i>Review Policy Guidelines</i> yang pada pokoknya mengarahkan bahwa: (i) kewajiban untuk melakukan <i>review</i> merupakan tanggung jawab setiap pimpinan departemen, (ii) <i>review</i> dimaksudkan sebagai sarana untuk menilai hasil dan dimensi-dimensi lain dari kinerja, (iii) kebutuhan untuk menyajikan informasi mengenai hasil dilatarbelakangi oleh tuntutan pembayar pajak mengenai hasil, desakan untuk mengendalikan dan mengurangi biaya program dan operasi pemerintah, serta reformasi manajemen di sektor publik, (iv) pelaksanaan <i>review</i> dilakukan melalui fungsi audit dan fungsi evaluasi. d. Australia Australia mulai secara intensif mengembangkan evaluasi sebagai salah satu alat untuk menilai keberhasilan program-program pemerintah pada dasawarsa 1980-an. Kebijakan pemerintah federal menyatakan bahwa evaluasi atas program atau inisiatif baru harus menjadi bagian dari dokumen usulan inisiatif di setiap awal tahun fiskal yang diajukan oleh badan-badan pemerintah kepada Departemen Keuangan. Dengan demikian, evaluasi tidak dipandang sebagai fungsi yang berdiri sendiri; ia menjadi bagian sistem alokasi sumber-sumber daya selain bagian dari sistem manajemen publik. Selain itu, pihak auditor Australia (ANAO) pun belakangan memberi perhatian yang besar mengenai pengukuran dan penilaian atas keberhasilan program, meskipun menggunakan label audit efektivitas. Pada level negara bagian di Australia, kesadaran mengenai pentingnya suatu alat yang mampu memberikan informasi mengenai dampak atau keberhasilan kebijakan telah mendorong didopsinya evaluasi sebagai bagian dari fungsi internal audit oleh manajemen-selain pemantauan, audit, dan <i>review</i>.
2.	Laporan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Fungsi Asuransi dalam Penanggulangan Pencemaran Lingkungan. Disusun oleh tim kerja yang diketuai oleh Sudarsono S.H. di bawah koordinasi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Tahun	Laporan dimaksud berisikan tentang kegiatan analisis dan evaluasi hukum untuk mengetahui sejauhmana fungsi asuransi dapat diterapkan dalam menanggulangi pencemaran lingkungan hidup. Tujuan yang hendak dicapai dalam kegiatan tersebut adalah: a. Menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan fungsi asuransi dalam penanggulangan pencemaran lingkungan; b. Menemukan permasalahan terhadap fungsi asuransi dalam menanggulangi pencemaran

No	Sumber	Penjelasan
	1997/1998.	lingkungan yang belum tertuang dalam peraturan perundang-undangan; c. Memberikan saran-saran/rekomendasi yang bermamfaat bagi pembangunan hukum asuransi terhadap penanggulangan pencemaran lingkungan hidup dalam rangka mewujudkan satu sistem hukum nasional. Ruang lingkup bahasan kegiatan analisis dan evaluasi ini berpedoman pada GBHN 1993 bidang hukum yang terdiri atas sektor-sektor materi hukum, aparat hukum dan sarana prasarana. Akan membahas segala permasalahan yang berkaitan dengan: a. Lembaga; b. Mekanisme; c. Prosedur; d. Tenaga ahli; dan e. Sarana fisik dan non fisik Metode pendekatan yang dipergunakan dalam kegiatan analisis dan evaluasi ini adalah studi kepustakaan yang didukung oleh pendapat-pendapat para ahli di bidang asuransi dan lingkungan hidup dengan analisis kualitatif yang menitikberatkan pada formalitas hukum positif.
3.	Laporan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Pungutan Daerah di Luar Ketentuan Pajak. Disusun oleh tim kerja yang diketuai oleh H. Rachmat Achyar S.H. di bawah koordinasi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Tahun 1997/1998.	Hal terpenting berisikan tentang maksud dan tujuan, ruang lingkup, metodologi, identifikasi permasalahan. Maksud dari pembentukan tim Analisis dan Evaluasi adalah untuk mengetahui sejauh mana peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pungutan daerah di luar ketentuan pajak mampu meng-cover permasalahan dengan menganalisis dan mengevaluasi kelemahan, kendala, dan hambatan yang dihadapi. Adapun tujuannya sebagai masukan bagi perencanaan dan pembentukan serta pengembangan hukum nasional yang sesuai antara kebutuhan dan keinginan daerah dengan kepentingan nasional. Ruang lingkup pembahasan analisis dan evaluasi hukum tentang pungutan daerah di luar ketentuan pajak ini mencakup: a. Menginventarisasi permasalahan tentang semua jenis pungutan yang terdapat di daerah di luar ketentuan pajak daerah terutama pungutan yang mempunyai dasar hukum baik di tingkat nasional maupun daerah; b. Menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pungutan daerah di luar ketentuan pajak daerah;

No	Sumber	Penjelasan
		c. Analisis dan evaluasi terhadap permasalahan dan materi peraturan perundang-undangan yang terkait; dan d. Merekomendasikan tentang langkah-langkah kegiatan berikutnya untuk pembangunan hukum yang meliputi: - aspek materi hukum - aspek kelembagaan/aparatur - aspek sarana dan prasarana Metodologi yang dipergunakan dalam kegiatan ini adalah berupa pengumpulan data yaitu: a. Data primer yang didapat dari instansi yang terkait; b. Data sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan berupa ketentuan perundang-undangan; c. Dengar pendapat dengan nara sumber; dan d. Kegiatan diskusi
4.	Makalah dengan judul “Diagnosa Dampak Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 terhadap Perencanaan dan Penganggaran Daerah dan Beberapa Rekomendasi”. Disusun oleh Astia Dendi dan Arief Roesman.	Dari makalah tersebut terbentuk pola monev dengan menjawab pertanyaan kunci yaitu <i>apa dampak kelembagaan-organisasi (pengembangan kapasitas dan kemampuan satuan kerja perencanaan dan penganggaran daerah) dari diperkenalkannya peraturan perundang-undangan baru perencanaan dan penganggaran daerah?</i> Kemudian analisis difokuskan pada UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 25 Tahun 2004.
5.	Buku dengan judul “Hukum dan Kebijaksanaan Publik”. Disusun oleh Bambang Sunggono	Buku tersebut mengupas tentang evaluasi kebijakan publik, tanpa mendasari kepada spesifikasi kebijakan dimaksud. Uraian materi evaluasi kebijakan menyinggung beberapa hal pokok yaitu: a. Evaluasi kebijakan meliputi penilaian dari isi terjadinya dan hasil-hasil dari kebijakan, termasuk dalam hal ini proses yang menyertainya; b. Seringkali ditemui adanya anggapan bahwa evaluasi kebijakan hanya meliputi tindakan penilaian terhadap hasil-hasil kebijakan dengan berpegang kepada tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan dalam kebijakan, akan tetapi juga meliputi penilaian terhadap tujuan, sarana, aktitas, urutan waktu, dan hasil (kebijakan). Uraian materi buku tersebut mengangkat dampak kebijakan publik ke dalam beberapa dimensi yaitu: 1. Dampak kebijakan yang diharapkan dan atau yang tidak diharapkan, baik pada problematikanya maupun pada masyarakat; 2. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok

No	Sumber	Penjelasan
		orang yang bukan menjadi sasaran utama dari suatu kebijakan publik; 3. Dampak kebijakan yang dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang maupun yang akan datang; 4. Dampak kebijakan terhadap <i>direct costs</i>: dan 5. Dampak kebijakan terhadap <i>indirect costs</i> yang biasanya mengenai atau dialami oleh anggota-anggota masyarakat Apabila dampak kebijakan yang diharapkan terjadi, maka timbul permasalahan, sampai di mana ia dapat dianggap sebagai hasil implementasi suatu kebijakan. Atau dengan perkataan lain, dari penggunaan sarana yang dipilih apakah sudah tepat dan efektif. Efektifitas di sini berarti/menyangkut tingkat kegunaan sarana tertentu untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi efektifitas sebenarnya bukan hanya di tingkat terealisasinya tujuan kebijakan tetapi juga pada tingkat peran sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan tersebut. Hal yang tidak kalah penting dalam buku ini adalah adanya sejumlah rancangan evaluasi menurut metode eksperimen, yang terdiri atas: a. Rancangan <i>after only</i>. Sasaran (masyarakat) diteliti setelah suatu program kebijakan dilaksanakan. Ini adalah rancangan evaluasi yang paling sering dilaksanakan; b. Rancangan <i>before after</i>. Sasaran (masyarakat) diteliti sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program kebijakan. Rancangan ini memiliki kelebihan dari yang pertama karena perubahan dalam variabel tujuan dapat ditetapkan secara obyektif; c. Rancangan <i>after only</i> dengan kelompok kontrol. Penelitian (evaluasi) dilakukan setelah pelaksanaan program kebijakan dalam suatu sasaran kelompok masyarakat yang tidak terkena tindakan sebagai kelompok kontrol; d. Rancangan <i>before after</i> dengan kelompok kontrol. Ini adalah rancangan eksperimental klasik dengan suatu kelompok sasaran yang diteliti sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program kebijakan dan suatu kelompok kontrol yang diteliti pada saat yang bersamaan; e. Rancangan <i>solomon four group design</i>. Rancangan ini dipakai untuk menghindari kelemahan-

No	Sumber	Penjelasan
		kelemahan di atas, yang mana digunakan dua kelompok sasaran dan dua kelompok pengawas. Pada dua kelompok ini dilakukan pengukuran setelah selesainya pelaksanaan program kebijakan; dan f. Rancangan <i>longitudinal</i>. Rancangan ini merupakan pengkhususan dari rancangan <i>before after</i> dan <i>after only</i>. Dalam hal ini, dilakukan pengukuran akibat kebijakan pada saat-saat yang berurutan, yang mana pengukuran sebelumnya berfungsi sebagai kontrol bagi pengukuran berikutnya. Rancangan ini cocok untuk program-program kebijakan jangka panjang.

Meskipun beberapa bahan bacaan di atas belum menjawab secara konkret dan utuh tentang bagaimana sebenarnya metode monev terhadap peraturan perundang-undangan, namun yang terpenting adalah observasi terhadap tren dan model yang selama ini telah dan sedang berjalan. Keceragaman dan keuniversalitasan bukan menjadi hal yang mutlak khususnya dalam konteks sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Identifikasi dan penemuan terhadap apa dan bagaimana idealnya *tools* monev peraturan perundang-undangan menjadi keharusan dalam rangka perbaikan kualitas undang-undang yang dihasilkan oleh DPR dan Pemerintah.