

Pemantauan Dan Peninjauan Undang-Undang Dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan

Rudy ✉

Universitas Lampung, Bandarlampung, Lampung
✉ rudy.1981@fh.unila.ac.id

Rika Septiana

Universitas Lampung, Bandarlampung, Lampung

Yusdiyanto

Universitas Lampung, Bandarlampung, Lampung

Candra Perbawati

Universitas Lampung, Bandarlampung, Lampung

Chaidir Ali

Universitas Lampung, Bandarlampung, Lampung

DOI: <https://doi.org/10.55292/x0gant41>

Abstrak

Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi langkah baru dalam mewujudkan reformasi regulasi ke arah yang lebih baik melalui sistem baru pemantauan dan peninjauan. Mekanisme pemantauan dan peninjauan ditujukan untuk meningkatkan efektivitas, ketepatangunaan, serta keberlanjutan regulasi. Melalui



@ 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

pendekatan yuridis normatif, artikel ini mengeksplorasi kedudukan pemantauan dan peninjauan pada tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan serta tantangan implementasinya. Meskipun pemantauan dan peninjauan merupakan langkah strategis untuk menilai kesesuaian dan dampak regulasi terhadap implementasi undang-undang yang berlaku, namun mekanisme pemantauan dan peninjauan secara ajeg belum diakui sebagai siklus pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan hanya dipandang sebagai alur mekanisme yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya diperlukan penguatan kerangka hukum pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang. Terutama penajaman perluasan mekanisme kewajiban pelaksanaan pemantauan dan peninjauan. Sehingga, mekanisme ini bukan lagi dipandang sebagai alur penghantar saja, namun sebagai gir pemutar dari siklus mesin pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci

pemantauan dan peninjauan, pembentukan, peraturan perundang-undangan, legislasi, undang-undang.

I. Pendahuluan

Pemantauan dan Peninjauan memiliki peran krusial dalam sistem hukum suatu negara, khususnya dalam proses

legislasi.¹ Pengawasan terhadap undang-undang wajarnya punya makna yang signifikan mengingat peran undang-undang sebagai instrumen kebijakan (*beleidinstrument*), yang merupakan wujud dari kewenangan negara untuk meregulasi, mengakomodasi dan mengizinkan suatu substansi dengan tujuan menyelesaikan masalah dalam kehidupan masyarakat.² Namun, dalam sistem hukum Indonesia, kerangka dan prosedur pemantauan dan peninjauan belum sepenuhnya terstruktur dengan baik.

Keberadaan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) awalnya membagi tahap-tahap pembentukan tersebut dalam 4 (empat) bagian:

1. perencanaan,
2. penyusunan,
3. pembahasan,
4. pengesahan, dan
5. pengundangan³,

Berdasarkan UU P3 proses pemantauan dan peninjauan bukan merupakan bagian integral dalam siklus legislasi. Kondisi ini mengakibatkan pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang sulit diterapkan terutama dalam

¹ Diani Sadiawati et al., *Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya*, (Jakarta Selatan: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019), h. 60.

² H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2019), h. 155

³ Solly Lubis, 2009, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Bandung: CV. Mandar Maju), h. 60.

menjalankan fungsi evaluasi (ex-post) pasca berlakunya suatu undang-undang.⁴

UU P3 secara efektif menjadi landasan sekaligus pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan Indonesia selama 13 tahun terakhir.⁵ Namun, dalam perkembangannya, beberapa kendala muncul, yakni pembentukan peraturan perundang-undangan masih kurang mencerminkan nilai konstitusional baik itu UUD 1945 maupun Ideologi Pancasila. Beberapa permasalahan tersebut dapat diuraikan dalam 2 (dua) poin besar: peraturan perundang-undangan saat ini, tidak mampu menyelesaikan masalah dan menyesuaikan diri pada pola-pola kebaruaran masyarakat, hal ini kian diperparah dengan kondisinya yang tidak efektif dan efisien. Selain itu, UU P3 belum memberikan pengaturan yang lebih luas dalam tahapan post-pengundangan sehingga seringkali ditemukan peraturan pelaksanaannya tidak disusun, atau jikapun dibentuk, seringkali tidak konsisten dengan undang-undang yang mendasarinya, sehingga ketentuan yang diturunkan justru tidak sejalan dengan materi muatan di atasnya.⁶

Latar belakang inilah yang menjadi alasan diadopsinya tahap pemantauan dan peninjauan⁷, dengan tujuan untuk

⁴ Ade Irawan Taufik, 2021, "Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan undang-undang", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 10 No. 2, 2021, h. 284.

⁵ Pataniari Siahaan, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press), h. 34.

⁶ Risalah Pleno Baleg Terkait penyusunan RUU Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kamis, 29 Agustus 2019.

⁷ Salah satu tujuan utama dalam melakukan pemantauan dan peninjauan ialah melakukan evaluasi peraturan perundang-

mengawasi keseluruhan proses dari awal hingga akhir, serta melaksanakan evaluasi ulang terhadap substansi yang diatur didalam undang-undang. Hal ini dilakukan untuk menilai sejauh mana efektivitas dan efisiensi implementasi suatu peraturan perundang-undangan, dengan harapan dapat memberikan dukungan yang signifikan bagi lembaga legislatif maupun eksekutif, dalam menciptakan regulasi yang berkualitas, selaras dengan tujuan pembangunan nasional.⁸ perubahan sosial, ekonomi, dan politik menuntut evaluasi yang berkelanjutan terhadap undang-undang melalui pemantauan dan peninjauan yang seksama.

Diaturnya mekanisme pemantauan dan peninjauan sebagai materi muatan dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 12 Tahun 2011 (Perubahan Kedua UU P3) menjadi kesempatan dalam meningkatkan ketepatangunaan dan berhasil guna legislasi sekaligus regulasi. Undang-Undang ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah, DPR dan DPD untuk melakukan pemantauan dan peninjauan pasca pengesahan dan pemberlakuan peraturan perundang-undangan sebagai langkah meningkatkan kualitas legislasi di Indonesia. Selaras dengan hal tersebut, Undang-Undang No. 15 Tahun 2019

undangan yang kemudian akan membantu merumuskan perencanaan / perubahan undang-undangan. Dicerminkan pada sistem peraturan kita yang saat ini gemuk akan peraturan perundang-undangan dan memungkinkan adanya disharmoni dan tumpang tindih pengaturan, Indonesia dianggap perlu mengevaluasi Produk Legislasi di Indonesia dengan memantau dan meninjau undang-undang yang telah berlaku.

⁸ Nadia Ayu Febriani, "Pemantauan Dan Peninjauan Undang-undang Oleh DPR RI Sebagai Siklus Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia" Thesis, Universitas Indonesia, 2023.h. 7.

(Perubahan Pertama UU P3) mengawali hadirnya kebaruan fundamental pada masuknya sistem Pemantauan dan Peninjauan undang-undang dalam tahapan pembentukan peraturan di Indonesia.⁹

Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang diatur dalam Pasal 1 angka 14 dan Bab XA tepatnya Pasal 95A dan 95B Perubahan pertama UU P3 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang secara lebih lanjut diatur masing-masing dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden. Pemantauan dan peninjauan didefinisikan sebagai kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai pelaksanaan undang-undang yang berlaku guna mengetahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰ Salah satu tujuan utama dalam melakukan Pemantauan dan Peninjauan ialah melakukan evaluasi dan menilai efektivitas peraturan yang berlaku yang kemudian akan membantu merumuskan perencanaan atau perubahan undang-undangan di waktu berikutnya.¹¹

⁹ Vinska Trixy Ailsamelia, "Pemantauan Dan Peninjauan Undang-undang Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" Skripsi: Universitas Andalas, <http://scholar.unand.ac.id/203141/>.¹²

¹⁰ Pasal 1 Angka 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

¹¹ Pasal 95A Ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Sejak diundangkannya Undang-undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (perubahan pertama UU P3), implementasi Pemantauan dan Peninjauan undang-undang masih menghadapi beberapa permasalahan. Meskipun pemantauan dan peninjauan merupakan kunci utama dalam mewujudkan agenda penataan regulasi, tetapi secara normatif nyatanya pemantauan dan peninjauan dihadapkan pada problem yang dilematis.¹² Antara keberadaannya sebagai satu kesatuan siklus legislasi atau hanya sekedar tahapan pelengkap saja dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks ini, meskipun perubahan UU P3 membawa transformasi positif, mekanisme pemantauan dan peninjauan yang ada masih belum sepenuhnya komprehensif. Sebab mekanisme Pemantauan dan Peninjauan dalam materi muatan perubahan pertama maupun perubahan kedua UU P3 tersebut tidak diatur secara keseluruhan dan secara tuntas mulai dari status pemantauan dan peninjauan di dalam siklus legislasi, teknis pelaksanaan dan tahapan pemantauan dan peninjauan, hingga metode, penilaian dan efektifitas pemantauan yang akan digunakan.¹³

¹² Bayu Dwi Anggono, "Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", (*Seminar Pembinaan Sistem Hukum Nasional 2015*), Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta. Bayu Dwi Anggono, "Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", (*Seminar Pembinaan Sistem Hukum Nasional 2015*), Badan Pembinaan Hukum Nasional.

¹³ Menurut Mahmud Achmad, model ialah representasi dari suatu objek, benda, atau ide-ide dalam bentuk yang disederhanakan dari kondisi atau fenomena alam. Model dapat merupakan tiruan dari suatu benda, sistem atau kejadian yang sesungguhnya yang hanya berisi informasi- informasi yang

Dengan demikian, terdapat kompleksitas serta permasalahan yang memerlukan analisis dan terkait pengaturan pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan yang telah diamanatkan dalam UU P3. Untuk itu, penulisan artikel ini berupaya menganalisis Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, persoalan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah kedudukan pemantauan dan peninjauan undang-undang dalam siklus pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Melalui tulisan ini, penulis akan menganalisis kedudukan pemantauan dan peninjauan undang-undang, dengan tujuan untuk mendukung terciptanya regulasi yang efektif, relevan, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta perkembangan dinamika nasional.

II. Metode Penelitian

Penulisan ini menggunakan penelitian yuridis; yaitu penelitian yang digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data sekunder¹⁴ yang berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.¹⁵ Masalah yang akan dikaji mengacu pada lingkup

dianggap penting untuk ditelaah., dalam Mahmud Achmad, *Tehnik Simulasi dan Permodelan*, Yogyakarta, 2008, h. 2.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2012), h. 264.

¹⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), h. 11-12.

pemantauan dan peninjauan undang-undang. Selanjutnya pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis *normative*¹⁶ yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara mengadakan penelitian tanpa harus turun lapang.

III. Pembahasan

Pembentukan Peraturan Per Undang-Undangan

Pasal 1 Angka (2) UU P3 menjelaskan peraturan perundang-undangan sebagai:

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.¹⁷

Secara literal maka dapat dipahami bahwa, “pembentukan sebagai proses, cara, atau perbuatan membentuk.”¹⁸ Maka dirumuskan bahwa yang diartikan sebagai

*“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”*¹⁹

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), h. 13-14.

¹⁷ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸ Yuliandri, *Asas-Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h..15..

¹⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Penyusunan peraturan perundang-undangan tidak lepas dari asas sebagai tumpuan berfikir²⁰ Asas pembentukan undang-undang sebagai pedoman dan bimbingan bagi pembentuk undnag-undang dalam menuangkan isi paraturan ke dalam bentuk dan susunan norma yang sesuai secara formil.²¹ Konstruksi perundang-undangan di Indonesia diatur dalam beberapa pengaturan, diantaranya yaitu :

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 D ayat (1), dan Pasal 22 D ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diubah terakhir kali dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang diubah terakhir kali dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang

²⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat Departemen Pendidikan Nasional, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 91

²¹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), h. 23

- Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diubah terakhir kali dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/Tahun 2020 tentang Tata Tertib;
 6. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-undang;
 7. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Tertib;

PUU di Indonesia merupakan konsep kompleks dan melibatkan berbagai tahapan serta aktor-aktor penting dalam sistem pemerintahan. Dalam tahap perencanaan, rancangan undang-undang (RUU) disusun dengan naskah akademik memuat hasil penelitian atau kajian. Selanjutnya, RUU memasuki tahap pembahasan di lembaga legislatif, kemudian proses pengundangan. Keseluruhan proses dan tahapan tersebut menjadi sebuah kesatuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.²²

Perencanaan pembentukan Undang-Undang di mulai dengan menyusun daftar Undang-undang yang akan dibentuk pada periode tertentu. Proses ini dikenal dengan istilah Program Legislasi Nasional. Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Undang-

²² Siti Qomariah dan Mhd. Fakhurrahman Arif, " Prosedur Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Sebagai Negara Hukum". *Siyasah : Jurnal Hukum Tata Negara*, Volume 6 Edisi (I). (2023), h.50.

Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Prolegnas dibagi menjadi dua jenis, yakni:

a. Prolegnas Jangka Menengah

Prolegnas Jangka Menengah mencakup program legislasi yang disusun untuk jangka waktu lima tahun. Ini merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan disusun pada awal masa jabatan DPR. Prolegnas Jangka Menengah ini mencerminkan arah dan kebijakan legislasi yang ingin dicapai oleh DPR dan pemerintah selama satu periode pemerintahan.

b. Prolegnas Prioritas Tahunan

Prolegnas Prioritas Tahunan atau Prolegnas Tahunan disusun setiap tahun berdasarkan prioritas legislasi yang telah ditetapkan dalam Prolegnas Jangka Menengah. Dalam proses penyusunannya, DPR dan pemerintah harus menyusun Naskah Akademik dan RUU tersebut. Naskah Akademik adalah hasil penelitian atau kajian ilmiah tentang suatu masalah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Menurut Bagir Manan, penyusunan Naskah Akademik penting untuk memastikan bahwa RUU yang diusulkan didasarkan pada analisis yang komprehensif dan objektif.

Berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, rancangan undang-undang yang diajukan, baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah, disusun sesuai dengan program legislasi nasional (Prolegnas).²³

²³ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah mencakup hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, termasuk perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun dalam keadaan tertentu yang mendesak, dimungkinkan adanya pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam Prolegnas. Hal ini bertujuan untuk menjawab kebutuhan hukum yang mendesak dan tidak terduga. Penjelasan ini termuat dalam Pasal 23 ayat 2 UUP3. Pasal *a quo* menjelaskan bahwa “dalam keadaan tertentu” merujuk pada keadaan yang memerlukan pengaturan yang tidak tercakup dalam program Legislasi Nasional.²⁴

Penyusunan Prolegnas itu sendiri didasarkan pada kebutuhan hukum (*legal need*) dalam melaksanakan tugas kenegaraan atau didasarkan pada perintah Undang-Undang Dasar. UUD 1945 memberikan beberapa pendelegasian pengaturan untuk dituangkan dalam bentuk undang-undang seperti pada UU Kementerian Negara, namun ada pula ketentuan konstitusional yang tidak disertai perintah untuk membentuk undang-undang. Oleh karena itu, kebutuhan hukum di masyarakat seringkali menjadi faktor penentu apakah suatu kebijakan kenegaraan perlu ditetapkan dalam bentuk undang-undang.²⁵

Setelah perencanaan selesai, tahap berikutnya adalah penyusunan RUU. Tahap ini dilakukan sebelum pembahasan bersama antara DPR dan pemerintah mengenai RUU yang

²⁴ *Ibid*, h. 56.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, , 2020), h.186.

akan disahkan. Penyusunan RUU melibatkan beberapa langkah penting, diantaranya:

a. Pembuatan Naskah Akademik

Pembuatan Naskah Akademik adalah langkah awal dalam penyusunan RUU. Naskah Akademik berisi hasil penelitian atau kajian tertentu tentang suatu masalah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Menurut Maria Farida Indrati, Naskah Akademik memberikan landasan teoritis dan empiris bagi perumusan pasal-pasal dalam RUU.

b. Penyusunan Rancangan Undang-undang

Penyusunan Rancangan Undang-undang adalah langkah selanjutnya setelah Naskah Akademik selesai. Penyusunan ini harus mengikuti ketentuan dalam Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Proses ini melibatkan pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal yang harus selaras dengan prinsip-prinsip hukum dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

c. Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemanjapan Konsepsi

Tahap ini bertujuan untuk memastikan bahwa RUU yang disusun selaras dengan Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Selain itu, harmonisasi juga memastikan bahwa RUU tersebut sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Menurut Hikmahanto Juwana, harmonisasi penting untuk menghindari konflik antara peraturan perundang-undangan yang baru dengan peraturan yang sudah ada.

Selanjutnya yakni tahap Pengumpulan Masukan, pada tahap ini, masukan dari berbagai pihak dan stakeholder dan pemangku kepentingan dikumpulkan untuk

menyempurnakan RUU. Pengumpulan masukan dilakukan melalui berbagai cara, seperti rapat dengar pendapat, konsultasi publik, dan lokakarya. Hasil dari pengumpulan masukan ini kemudian dikolektifkan oleh DPR untuk dijadikan bahan dalam pembahasan RUU. Partisipasi publik dalam proses pembentukan UU sangat penting untuk menjamin bahwa UU yang dihasilkan mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Partisipasi publik juga dapat meningkatkan legitimasi dan akuntabilitas proses legislasi. Tahapan selanjutnya adalah Pembahasan Rancangan Undang-undang. Tahap pembahasan RUU melibatkan DPR dan pemerintah. Pembahasan dilakukan dalam dua tingkat:

a. Pembahasan Tingkat Pertama

Pembahasan tingkat pertama dilakukan dalam rapat komisi, gabungan komisi, rapat badan legislasi, dan rapat badan anggaran. Pada tahap ini, RUU dibahas secara mendalam oleh anggota DPR dan pemerintah untuk menyepakati pasal-pasal yang akan dimasukkan dalam UU. Pembahasan tingkat pertama adalah tahap yang paling kritis dalam proses legislasi, karena pada tahap inilah detail teknis dan substansi RUU dibahas secara intensif.

b. Pembahasan Tingkat Kedua

Pembahasan tingkat kedua dilakukan dalam rapat paripurna DPR. Pada tahap ini, hasil pembahasan tingkat pertama dipresentasikan dan dibahas oleh seluruh anggota DPR. Rapat paripurna adalah forum tertinggi dalam proses legislasi di DPR. Setelah pembahasan, dilakukan pemungutan suara untuk menyetujui atau menolak RUU.

Setelah RUU disetujui oleh DPR dan Presiden, RUU tersebut dituangkan dalam kertas kepresidenan oleh

Sekretariat Negara (Tahap Pengesahan). Kertas kepresidenan ini kemudian dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan. Pengesahan RUU dilakukan dengan pembubuhan tanda tangan oleh Presiden paling lambat 30 hari sejak RUU tersebut disetujui oleh DPR. Jika Presiden tidak menandatangani RUU dalam waktu 30 hari, RUU tersebut otomatis menjadi UU dan wajib diundangkan. Pengesahan UU oleh Presiden adalah tahap formal terakhir dalam proses pembentukan UU. Namun, penting untuk memastikan bahwa proses sebelumnya telah dilakukan dengan baik dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku

Pemantauan dan Peninjauan Undang-undang dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan

Aldis Ruli menggambarkan bahwa pengertian legislasi bermakna tunggal sekaligus ganda, dimana secara kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna dikotomis, yang bisa berarti proses pembentukan hukum (perundang-undangan). Namun juga bisa diartikan sebagai berarti produk hukum (perundang-undangan). Namun, berdasarkan pembacaan dan penelusuran berbagai literatur, ternyata masing-masing literatur tidaklah sama dalam memberikan pengertian legislasi.²⁶

Subekti dan Tjitrosoedibio menyamakan legislasi (*legislatie*) dengan perundang-undangan. Pengertian demikian ini berbeda dengan yang diutarakan oleh Satjipto Rahardjo yang menyamakan legislasi (*wetgeving, legislation*) sebagai

²⁶ Aldis Ruly Subardi, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)*, Skripsi (Universitas Jember: Fakultas Hukum 2014), h. 25.

“pembuatan undang-undang”.²⁷ Di sisi lain menurut M. Solly Lubis, mengemukakan Perundang-undangan itu ialah proses pembuatan peraturan negara. Proses pembuatan peraturan negara dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.²⁸ Sedangkan pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam UU P3 Pasal 1 Angka 1 berbunyi:

*“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”*²⁹

Dari sekian banyak pengertian tentang legislasi tersebut, penulis memilih pengertian legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum yang mana dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/ peraturan perundang-undangan). Namun secara umum legislasi ini dipahami sebagai urutan dimulainya peraturan perundang-undangan dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Pengertian demikian ini menjadi sangat relevan jika disandarkan pada pengertian yang diberikan oleh

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, Dan Pilihan Masalah*. (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), h.. 123.

²⁸ M. Solly Lubis dalam Aldis Ruly Subardi. *Op.cit*, h. 26.

²⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Binawan bahwa legislasi menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (Undang-undang).³⁰

Pasca disahkannya Perubahan pertama UU P3, ketentuan Pemantauan dan peninjauan merupakan salah satu materi pokok baru. Pemantauan dan Peninjauan diatur dalam Pasal 95A dan Pasal 95B Perubahan pertama UU P3, Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 14 menyatakan bahwa:

Pemantauan dan peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, menilai atas pelaksanaan undang-undang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemantauan dan peninjauan kurang lebih bermakna sama dengan istilah "analisis dan evaluasi hukum" atau istilah "analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan". Analisis dan evaluasi hukum diartikan dengan "upaya mengetahui keadaan sebenarnya atas kondisi hukum yang telah ada dalam rangka memberikan penilaian untuk mengetahui apakah tujuan pembentukan telah tercapai, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan norma hukum tersebut"³¹, oleh karenanya menurut pengertian tersebut pengertian analisis dan evaluasi hukum memiliki kesamaan dengan pengertian pemantauan dan peninjauan.

Pemantauan dan peninjauan pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum adanya Perubahan

³⁰ *Loc.it*

³¹ Min Usihen, *Kebijakan Analisis dan Evaluasi Hukum*, dalam Diskusi Publik Partisipasi Publik dalam Proses Pengambilan Kebijakan Publik di Pangkal Pinang, 28 Juli 2016, (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2016) , h.6.

pertama UU P3 belum cukup mendapat perhatian yang serius. Pemantauan dan peninjauan sebelumnya menjadi tugas dari Badan Legislasi dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (selanjutnya disingkat dengan BPHN) dengan menggunakan istilah “*analisis dan evaluasi*” hukum, setelah diatur lebih khusus dalam Perubahan pertama UU P3, menurut Pasal 95A ayat (2) menjelaskan bahwa pemantauan dan peninjauan dilakukan oleh DPR, DPD dan Pemerintah. Peneliti Fungsi Pengawasan Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (selanjutnya disingkat dengan Formappi) Albert Purwa mengaku pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang ini muncul karena desakan beberapa komisi kepada pemerintah untuk menerbitkan pelaksana undang-undang yang belum diterbitkan kementerian/lembaga nonkementerian.³²

Pemantauan dan peninjauan undang-undang yang terdapat dalam Perubahan pertama UU P3 ini secara konseptual diambil dari pengalaman beberapa parlemen negara lain yang menggunakan praktik *Pre-Legislative Scrutiny* dan *Post-Legislative Scrutiny* (PLS).³³ *Pre-Legislative Scrutiny* adalah pemantauan yang dilakukan ketika rancangan undang-undangan belum diajukan atau ketika akan dibahas bersama parlemen, sedangkan *Post-Legislative Scrutiny* adalah pemantauan yang dilakukan setelah suatu undang-undangan disahkan. Dari Pasal 95A ayat (1) Perubahan pertama UU P3 menyatakan bahwa pemantauan dan peninjauan dilakukan setelah undang-undang berlaku, yang mana diartikan bahwa

³² Rofiq Hidayat, 2020, *Menyoal Pemantauan dan peninjauan Pelaksanaan UU*, tersedia di <https://www.hukumonline.com/berita/a/menyoal-pemantauan-dan-peninjauan-pelaksanaan-uu-lt5fa5224284aa9>, diakses pada 5 Maret 2024

³³ *Ibid*

pemantauan dan peninjauan yang dilakukan oleh Indonesia adalah *Post-Legislative Scrunity*.³⁴,

Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan setelah undang-undang berlaku dilakukan untuk benar-benar melihat ketercapaian dan dampak-dampak dari berlakunya undang-undang tersebut.³⁵ Masalah yang timbul pada bidang peraturan perundang-undangan yang tengah dialami Indonesia layaknya obesitas dan tumpang tindih regulasi, menurut penulis karena peraturan perundang-undangan dibentuk hanya sebagai pelepas tanggung jawab DPR, DPD dan Pemerintah tanpa melakukan pengawasan yang intens terhadap pelaksanaan undang-undang. Padahal suatu undang-undang dianggap baik dan ideal sekalipun baru dapat dinilai efektifitasnya setelah diimplementasikan.

Pemantauan dan peninjauan dilakukan untuk melihat dampak dari legislasi, apakah kebijakan yang dituangkan di dalam undang-undang telah memenuhi sasaran yang dituju dan seefektif mana pemberlakuannya, lalu tindak lanjut peraturan pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan apakah telah dibuat, tepat pembentukannya, sesuai limitasi waktu pembentukannya dan materi muatannya sesuai dengan perintah undang-undang, atau justru sebaliknya.

Hadirnya materi tentang pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang bertujuan untuk memperbaiki tata kelola dari peraturan perundang-undangan yang tengah dalam kondisi tumpang tindih, obesitas, memiliki kendala

³⁴ Gunardi SA Lumbatoruan, 2021, *Desain Strategi Pemantauan dan Peninjauan undang-undang dalam Mendukung Agenda Penataan Regulasi*, *Jurnal RechtsVinding* Vol. 10 No. 2 Agustus 2021. h. 264.

³⁵ *Op.cit* , Badan Legislasi DPR RI, 2019,. h.25-26.

dalam implementasi undang-undang³⁶, regulasi yang sudah *absurd*, tidak jelas kegunaan manfaatnya, bahkan saling bertentangan yang berdampak pada timbulnya masalah pada kualitas regulasi.³⁷

Materi pemantauan dan peninjauan termasuk ke dalam tujuan dari diundangkannya Perubahan pertama UU P3 sebagaimana dicantumkan dalam Bagian Konsideran Menimbang huruf b yang menyatakan "*bahwa untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan*".

Dan dalam Penjelasan Undang-undang *a quo* disebutkan bahwa:³⁸

"Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 merupakan penyempurnaan terhadap Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, dan untuk memastikan keberlanjutan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga Pemantauan dan Peninjauan".

Lebih lanjut, masih dalam Penjelasan yang sama diuraikan lagi bahwa:

"..... dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan".

³⁶ ANT/ASH, 2017, *Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II, tersedia di Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II (hukumonline.com)*, diakses pada tanggal 23 Maret 2024

³⁷ *Ibid*

³⁸ Mahkamah Konstitusi RI, 2022. *Enny Nurbaningsih Bahas Desain Konstitusional Pembinaan Hukum di Daerah*. Diakses 22 Maret 2024, Pukul 15.10 pada <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18392>

Dilihat dari Bagian Konsideran Menimbang huruf b dan Bagian Penjelasan Umum dalam Perubahan pertama UU P3 sama-sama menyatakan keinginan untuk melakukan penyempurnaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan ditambahkannya materi baru yaitu *sejak* perencanaan *hingga* pemantauan dan peninjauan. Namun pada bagian Konsideran Menimbang huruf b dan Bagian Penjelasan Umum Perubahan pertama UU P3 justru menimbulkan kebingungan dari pemantauan dan peninjauan undang-undang dalam proses/tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan diartikannya pembentukan peraturan perundang-undangan yang diawali dengan perencanaan dan diakhiri oleh pemantauan dan peninjauan, maka mengalami ketidaksesuaian dengan definisi pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan, "*Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan*".³⁹

Selain itu, definisi pembentukan peraturan perundang-undangan pun tetap sama walaupun Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mengalami perubahan sebanyak dua kali. Bila disesuaikan dengan definisi dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diatur di dalam Undang-undang *a quo* pemantauan dan peninjauan tidak termasuk ke dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-

³⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

undangan. Ketidak sesuaian pemantauan dan peninjauan dengan definisi dari pembentukan peraturan perundang-undangan menimbulkan pertanyaan terkait pemantauan dan peninjauan ini apakah masuk kedalam proses legislasi/ tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana diketahui bahwa tahap perencanaan merupakan tahap dimulainya pembentukan peraturan perundang-undangan⁴⁰, bila dilihat lagi pada Bagian Konsideran Menimbang huruf b dan Bagian Penjelasan Umum yang menyatakan "*pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan*". Frasa "sejak" dan "hingga" ini seolah-olah merujuk kepada kesatuan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan tahap awal yaitu perencanaan dan diakhiri dengan tahap akhir pemantauan dan peninjauan.

Setelah ditelusuri lebih, penulis menemukan hasil bahwasannya pemantauan dan peninjauan ini sebatas mekanisme atau alur yang membentuk siklus legislasi dan bukan tahapan dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemantauan dan peninjauan merupakan alur dan mekanisme dari satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.⁴¹

Pemantauan dan peninjauan merupakan satu kesatuan dalam alur/ mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan namun bukanlah salah satu tahapan dari

⁴⁰ Arasy Pradana, 2023, *Proses Pembentukan Undang-undang di Indonesia*, tersedia di <https://www.hukumonline.com/klinik/a/proses-pembentukan-undang-undang-di-indonesia-lt506c3ff06682e/>, akses pada tanggal 7 Maret 2024.

⁴¹ Bagian Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini terlihat bahwa ketentuan umum Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan saja, dan tidak mengakomodir ketentuan pemantauan dan peninjauan.

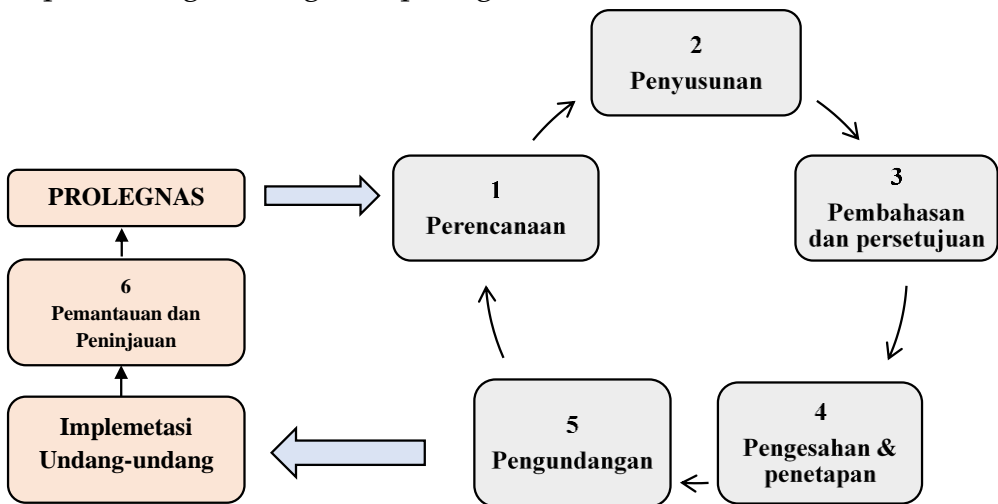
Artinya, sudah ditegaskan pemantauan dan peninjauan bukan bagian dari tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam ketentuan umum. Namun karena Penjelasan Perubahan pertama UU P3 mengaitkannya dengan pembentukan maka kegiatan pemantauan dan peninjauan adalah alur atau mekanisme yang membentuk siklus dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hal ini diperkuat dengan beberapa alasan akademis yang penulis analisis. *Pertama*, keberadaan Pasal 95A ayat (4) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 jo. Pasal 117 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-undang jo. Pasal 196 ayat (3) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa hasil pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang, **dapat** menjadi usul prolegnas.

“Hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap undang-undang, sebagaimana dimaksud pada ayat dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas”

Berdasarkan makna pasal *a quo*, maka hasil pemantauan dan peninjauan undang-undang dapat menjadi usul penyusunan Prolegnas. Artinya pelaksanaan pemantauan dan peninjauan dicanangkan salah satunya untuk merumuskan perencanaan di masa yang akan datang. Prolegnas merupakan

instrumen perencanaan⁴² yang terletak pada tahap perencanaan sebagai tahap dimulainya pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan hasil pemantauan dan peninjauan didapatkan setelah undang-undang yang dilakukan penilaian disahkan diundangkan dan telah diberlakukan.⁴³ Maka, disimpulkan bahwa antara perencanaan dengan pemantauan dan peninjauan itu saling berhubungan membentuk sebuah lingkaran siklus yang kembali mengulang proses pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti gambar dibawah ini.



Gambar 1

Pemantauan dan Peninjauan dalam siklus P3

Kedua, di dalam Pasal 95A ayat (4) Perubahan kedua UU P3 terdapat kata "*dapat*" yang menjembatani antara hasil pemantauan dan peninjauan dengan usul penyusunan Prolegnas. Makna dan arti kata "*dapat*" dalam frasa ini

⁴² Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴³ Pasal 95A ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

bersifat fleksibel yang mengandung pengertian bahwa tidak selalu atau tidak semua hasil dari pemantauan dan peninjauan menjadi bahan atau dasar dalam penyusunan Prolegnas⁴⁴, atau dengan kata lain hasil pemantauan dan peninjauan harus sesuai dengan kondisi yang bisa dijadikan sebagai usul Prolegnas.

Dalam hal ini, kondisi bisa atau tidaknya hasil pemantauan dan peninjauan menjadi usul Prolegnas harus didasarkan pada apa yang menyebabkan suatu penerapan peraturan perundang-undangan tidak efektif, terhambat atau mengalami masalah.⁴⁵ Faktor hambatan yang dapat dijadikan hasil dari pemantauan dan peninjauan lalu dijadikan sebagai usul Prolegnas adalah faktor materi muatan yang bermasalah (multitafsir, disharmoni, dan lain sebagainya).⁴⁶ Jadi, hasil dari pemantauan dan peninjauan ini bersifat tidak tetap atau dikatakan harus sesuai dengan kondisi apakah undang-undang yang dilakukan pemantauan dan peninjauan dapat dimasukkan ke dalam Prolegnas atau tidak. Adanya kata “dapat” yang menjembatani antara perencanaan dengan pemantauan dan peninjauan yang bersifat fleksibel menghadirkan ketidakcocokan bahwa pemantauan dan peninjauan merupakan tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata “tahap” adalah “bagian dari sesuatu yang ada awal dan akhirnya; bagian dari urutan tingkat; jenjang” atau dapat dikatakan adanya awal dan akhir harus menjadi kegiatan yang pasti atau harus dilakukan untuk menyempurnakan

⁴⁴ Ade Irawan Taufik, 2021, “Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan undang-undang”, *Jurnal RechtVinding* Vol.10 No.2 Agustus 2021, h. 287

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ *Ibid*

pembentukan peraturan perundang-undangan.⁴⁷ Inilah yang nantinya akan menimbulkan keadaan cacat formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mana jika tidak terlaksananya salah satu bagian dari awal sampai akhir dari pembentukan peraturan perundang-undangan maka nantinya mengakibatkan terjadinya cacat formil dalam penyusunan perundangan.⁴⁸

Ketiga, definisi pemantauan dan peninjauan menjelaskan bahwa pemantauan dan peninjauan dilakukan untuk mengetahui ketercapaian hasil, dampak yang ditimbulkan dan kemanfaatan dari suatu undang-undang yang sudah berlaku. Hasil dari pemantauan dan peninjauan dijadikan rekomendasi terhadap status dari undang-undang tersebut apakah perlu dilakukan perubahan, pencabutan atau tetap dipertahankan yang mana ini yang menjadi dasar menjadi usul dari Prolegnas, hal ini sejalan dengan yang sejauh ini dilaksanakan oleh pelaksana pemantau dan peninjau pada tataran implementasi. Hasil dari pemantauan dan peninjauan juga dibutuhkan menjadi bahan dalam penyusunan Naskah Akademik tepatnya pada BAB III tentang Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan terkait.

Naskah Akademik merupakan hasil pengkajian mengenai pengaturan masalah tertentu yang dituangkan

⁴⁷ "Tahap", KKBI Online, <https://kbbi.web.id/tahap> , diakses pada tanggal 04 April 2024.

⁴⁸ CNN Indonesia, 2022, Guru Besar UMJ Ungkap UU IKN Cacat Formil-Materiil Bak Ciptaker, tersedia di <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220301191030-12-765564/guru-besar-umj-ungkap-uu-ikn-cacat-formil-materiil-bak-ciptaker#:~:text=Singkatnya%2C%20cacat%20formil%20berarti%20ada,substansi%20perundangan%20tersebut%20tak%20betul>. Diakses pada tanggal 27 Maret 2024.

dalam suatu rancangan undang-undang.⁴⁹ Dalam rumusan lain juga dinyatakan bahwa “Naskah Akademik merupakan dokumen penelitian atau pengkajian yang di dalamnya terdapat uraian permasalahan serta bagaimana permasalahan itu dapat diselesaikan melalui pembentukan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Daerah”.⁵⁰

Naskah Akademik digunakan untuk menggambarkan tentang latar belakang dan tujuan, urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu rancangan undang-undang⁵¹, dan juga memotret kebutuhan hukum masyarakat dan menjelaskan serta mengkonkretkan kebutuhan hukum itu dalam suatu rumusan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.⁵²

Aspek penting yang dilakukan dalam penyusunan naskah akademik adalah dengan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan terkait yang diambil dari hasil pemantauan dan peninjauan. Hasil pemantauan dan peninjauan ini akan menggambarkan kondisi hukum yang ada lalu menjadi dasar penyusunan naskah akademik, berguna untuk menilai apakah materi muatan dari suatu rancangan undang-undang sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat terutama untuk menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat⁵³, dan juga dapat memberikan perlunya tindakan pencegahan terkait potensi dampak buruk

⁴⁹ Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

⁵⁰ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, h.106

⁵¹ Khopiatuziadah, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan dalam Penyusunan Naskah Akademik, *Jurnal RechtVinding*, 2016, h.1

⁵² Ahmad Redi, *Op.cit.*

⁵³ *Ibid*

dari undang-undang baru tentang hak-hak dasar misalnya terhadap lingkungan atau kesejahteraan ekonomi dan sosial.⁵⁴

Posisi dari penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berada pada *tahap penyusunan* yang merupakan tahap kedua dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berarti hasil pemantauan dan peninjauan melewati satu tahapan, yaitu melewati tahapan perencanaan sebagai tahap awal pembentukan peraturan perundang-undangan. Lewatnya tahap perencanaan membuat pemantauan dan peninjauan tidak dapat dikatakan sebagai “tahap” karena tidak sesuai dengan definisi tahap yaitu berurutan.

Keempat, penggunaan frasa pemantauan dan peninjauan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-undang No. 13 Tahun 2022 adalah “Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang”.⁵⁵ Yang secara jelas disebutkan bahwa objek pemantauan dan peninjauan dinyatakan *hanya sebatas undang-undang saja*, tidak melingkupi seluruh hierarki peraturan perundang-undangan sehingga pemantauan dan peninjauan tidak dapat dikatakan sebagai tahap pembentukan peraturan perundang-undangan, karena tahap pembentukan peraturan perundang-undangan ini berlaku untuk seluruh hierarki peraturan perundang-undangan yang termuat di dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Empat alasan yang telah dijabarkan memperkuat peran pemantauan dan peninjauan undang-undang dalam

⁵⁴ Franklin De Vrieze and Philip Norton, *The Significance of Post-Legislative Scrutiny*, *The Journal of Legislative Studies*, Vol 26:3, 2020, h. 356

⁵⁵ Bab XA Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pembentukan peraturan perundang-undang merupakan mekanisme atau alur yang membentuk sebuah siklus yang sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga berdasarkan telusur ilmiah pemantauan dan peninjauan bukanlah tahapan dari pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan sebuah mekanisme atau alur mekanisme atau alur yang membentuk sebuah siklus yang sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

IV. Kesimpulan

Pemantauan dan peninjauan undang-undang merupakan langkah strategis dalam meningkatkan kualitas dan efektivitas regulasi di Indonesia. Perubahan terbaru dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah memperkenalkan suatu mekanisme baru yakni, pemantauan dan peninjauan sebagai upaya untuk memastikan kesesuaian undang-undang dengan kebutuhan masyarakat. Meskipun mekanisme ini krusial dalam pelaksanaan proses legislasi, pada nyatanya pemantauan dan peninjauan belum diakui sebagai bagian dari tahapan dalam siklus pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemantauan dan peninjauan undang-undang hanya sebagai alur mekanisme yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan sebagai tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ketidaksesuaian definisi pengertian dan juga ketidaksesuaian status pemantauan dan peninjauan di dalam pengertian dan penjelasan UUP3 dan penjelasan perubahan UUP3 melahirkan kerancuan kedudukan pemantauan dan

peninjauan undang-undang dalam siklus pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, hasil pemantauan dan peninjauan menjadi bahan dalam penyusunan Naskah Akademik tepatnya pada BAB III tentang Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan terkait tanpa melewati tahap perencanaan terlebih dahulu, yang mana tahap penyusunan Naskah Akademik ini berada pada tahap kedua dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Maka akan dianggap tidak benar melewatkan satu tahapan yang harusnya dilalui.

Kemudian dalam Pasal 95A ayat (4) UUP3, penggunaan frasa “dapat” menunjukkan fleksibilitas yang secara tidak langsung memberikan kewenangan kepada DPR, DPD, dan Pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan pemantauan dan peninjauan. Selain itu, objek pemantauan dan peninjauan hanya sebagaimana disebutkan dalam perubahan Undang-Undang *a quo* mencakup undang-undang saja, tidak seluruh hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya diperlukan penguatan kerangka hukum pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang. Terutama mengenai penajaman perluasan mekanisme kewajiban pelaksanaan pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Hal ini untuk memberikan kewenangan yang konkret yang sebelumnya bersifat semu sebagaimana diatur dalam Pasal 95A ayat (4) UUP3. Selain itu, pemantauan dan peninjauan ini perlu dimasukkan ke dalam siklus pembentukan peraturan perundang-undangan. Hingganya, mekanisme pemantauan dan peninjauan undang-undang ini bukan merupakan alur penghantar saja, namun merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari siklus pembentukan peraturan perundang-undangan.

V. Daftar Pustaka

Jurnal

- Ade Irawan Taufik, 2021, "Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan undang-undang", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 10 No. 2, (2021).
- Franklin De Vrieze and Philip Norton, The Significance of Post-Legislative Scrutiny, *The Journal of Legislative Studies*, Vol 26:3, 2020, h. 356
- Gunardi SA Lumbatoruan, 2021, Desain Strategi Pemantauan dan Peninjauan undang-undang dalam Mendukung Agenda Penataan Regulasi, *Jurnal RechtsVinding* Vol. 10 No. 2 Agustus 2021.
- Khopiatuziadah, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan dalam Penyusunan Naskah Akademik, *Jurnal RechtVinding*, 2016.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, "Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri", Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Siti Qomariah dan Mhd. Fakhurrahman Arif, " Prosedur Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Sebagai Negara Hukum". *Siyasah : Jurnal Hukum Tata Negara*, Volume 6 Edisi (I).

Buku

- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- H.A.S Natabaya, "Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia ed. 1", Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2019.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, , 2020)
- Pataniari Siahaan, 2012, "Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945", Jakarta: Konpress.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2012, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-14.
- Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Solly Lubis, 2009, *"Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan"*, Bandung: CV. Mandar Maju.
- W. J. S. Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 1984, h.136, dalam Yuliandri, *Asas-Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta PT Raja Grafindo Persada, 2010.

Prosiding/Makalah/Risalah

- Bayu Dwi Anggono, 2015, *"Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia"*, (Makalah disampaikan dalam kegiatan *Continuing Legal Education* tentang *Ex-Post* terhadap peraturan perundang-undangan Dalam rangka Pembenahan Sistem Hukum Nasional), diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.
- Risalah Pleno Baleg Terkait penyusunan RUU Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kamis, 29 Agustus 2019.
- Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, Dan Pilihan Masalah*. (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002).

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah

Aldis Ruly Subardi, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)*, Skripsi (Universitas Jember: Fakultas Hukum 2014).

Nadia Ayu Febriani, "Pemantauan Dan Peninjauan Undang-undang Oleh DPR RI Sebagai Siklus Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia" (UNIVERSITAS INDONESIA, 2023), <https://lib.ui.ac.id/m/detail.jsp?id=9999920529756&lokasi=lokal>.

Vinska Trixy Ailsamelia, "Pemantauan Dan Peninjauan Undang-undang Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Pertama Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" Skripsi: Universitas Andalas, dapat diakses pada <http://scholar.unand.ac.id/203141/.12>.

Internet

ANT/ASH, 2017, *Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II, tersedia di Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II (hukumonline.com)*, diakses pada tanggal 23 Maret 2024

Arasy Pradana, 2023, *Proses Pembentukan Undang-undang di Indonesia*, tersedia di <https://www.hukumonline.com/klinik/a/proses-pembentukan-undang-undang-di-indonesia-1t506c3ff06682e/>, akses pada tanggal 7 Maret 2024.

CNN Indonesia, 2022, Guru Besar UMJ Ungkap UU IKN Cacat Formil-Materiil Bak Ciptaker, tersedia di <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220301191030-12-765564/guru-besar-umj-ungkap-uu-ikn-cacat->

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article vor their valuable comment and highlights