



SIMPOSIUM NASIONAL

INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM
PEMBENTUKAN DAN EVALUASI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PROSIDING

Senin-Rabu, 30 Juli – 1 Agustus 2018
Hotel Crowne, Jakarta



BADAN KEAHLIAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

**TIM PENYUSUN PROSIDING
SIMPOSIUM
“INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM PEMBENTUKAN DAN EVALUASI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

Penanggung Jawab : K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum.
Ketua : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
Wakil Ketua : Akhmad Aulawi, S.H., M.H.

Anggota : Zaqiu Rahman, S.H., M.H.
Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H.
Arif Usman, S.H., M.H.
Nita Ariyulinda, S.H., M.H.
Ricko Wahyudi, S.H., M.H.
Kuntari, S.H., M.H.
Yeni Handayani, S.H., M.H.
Teguh Nirmala Yekti, S.H., M.H.
R. Priharta Budiprasetya E.P.Y., S.H., M.Kn.
K. Zulfan Andriansyah, S.H.
Muhammad Yusuf, S.H.
Apriyani Dewi Azis, S.H.
Christina Devi Natalia, S.H.
Agus Priyono, S.H.
Ihsan Badruni Nasution, S.Sy., S.H.
Maria Priscyla Stephanie F. Winoto, S.H.
Asma' Hanifah, S.H.
Dahlia Andriani, S.H.
Shintya Andini Sidi, S.H.
Aryani Sinduningrum, S.H.
Noval Ali Muchtar, S.H.
Aryudhi Permadi, S.H., M.H.
Dr. Ujianto Singgih P, M.Si
Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H
Drs. Prayudi, M.Si.
Dr. Hartini Retnaningsih, M.Si.
Sali Susiana, S.Sos, M.Si.
Debora Sanur Lindawaty, S.Sos., M.Si.
Ratna Christianingrum, S.Si., M.Si.
Marihhot Nasution, S.E., M.Si.
Jesly Yuriaty Panjaitan, S.E., M.M.

Mega Iriana Ratu, S.H., M.BA.

Pinanti Mega Dewanti, S.H.

M. Rizal Firmansyah, S.E.

Maryani, S.AB.

Isundari Anindita Paramesthi, S.E.

Sagung Agung Putu S.Y., S.H., M.H.

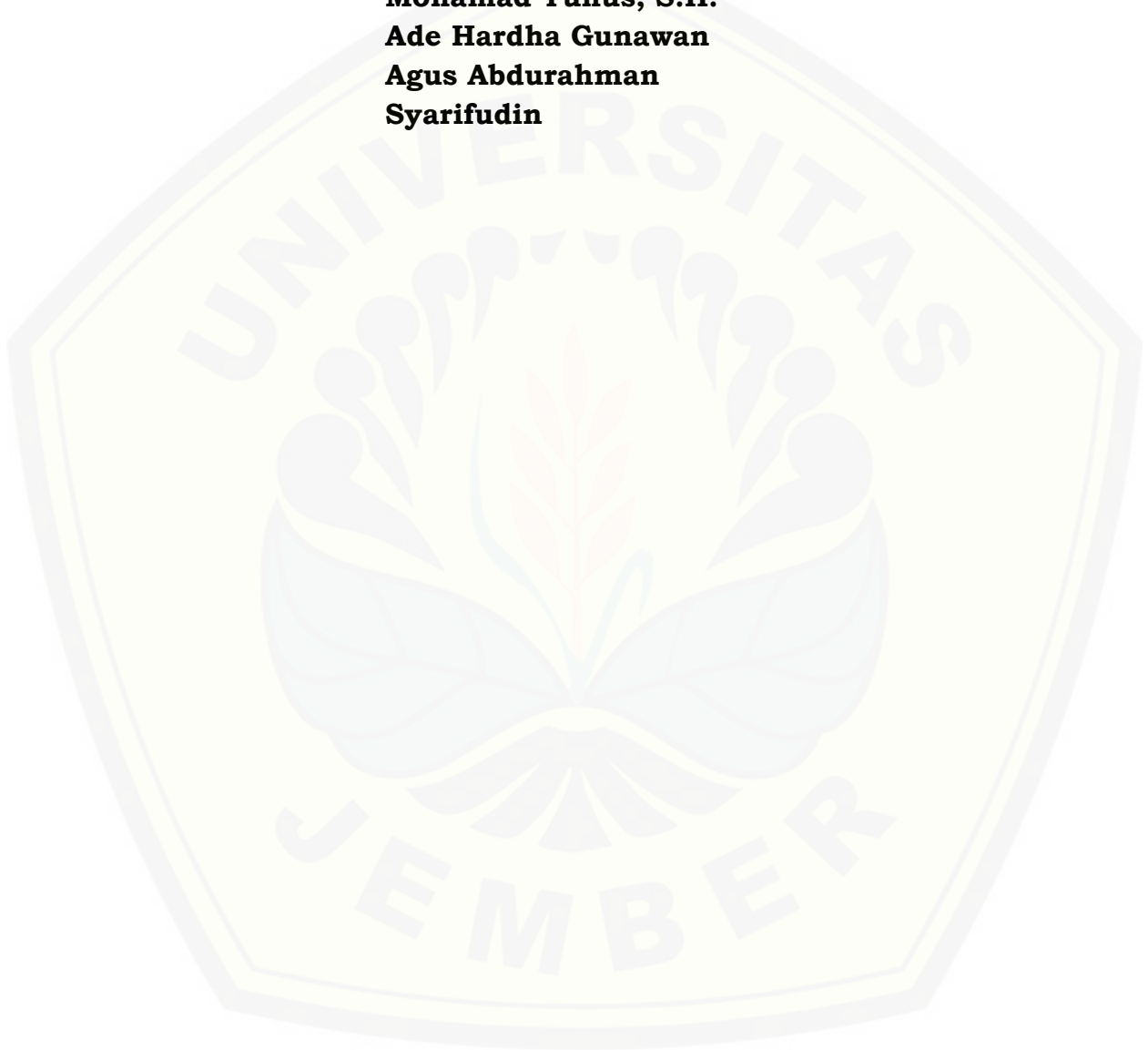
Ani Maryani, S.E.

Mohamad Yunus, S.H.

Ade Hardha Gunawan

Agus Abdurahman

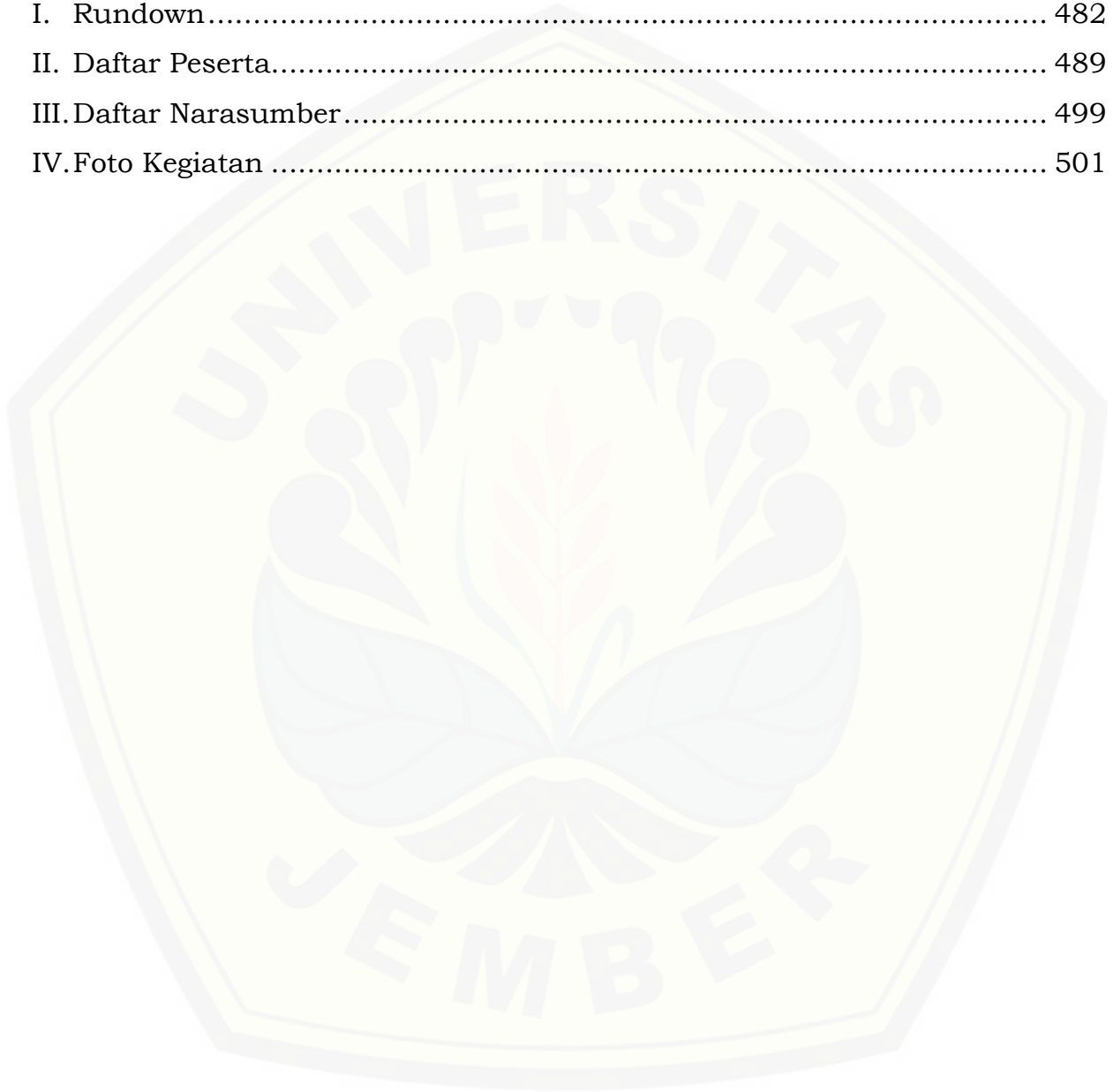
Syarifudin



DAFTAR ISI

TIM PENYUSUN PROSIDING	i
DAFTAR ISI.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
SAMBUTAN KETUA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA .	vi
SAMBUTAN WAKIL KETUA DPR RI KOORDINATOR BIDANG AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA DAN BADAN URUSAN RUMAH TANGGA	ix
SAMBUTAN KEPALA BADAN KEAHLIAN DPR RI	xii
SAMBUTAN KEPALA BADAN PEMBINAAN IDEOLOGI PANCASILA	xvi
BAGIAN I	1
PRASIMPOSIUM.....	1
PANEL 1	2
PANEL 2	84
PANEL 3	114
PANEL 4	145
BAGIAN II	183
SIMPOSIUM.....	183
TALKSHOW.....	184
DISKUSI PLENO.....	211
PANEL 1	252
PANEL 2	287
PANEL 3	306
PANEL 4	341
PANEL 5	389
BAGIAN III	455
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	455
PANEL 1	456
PANEL 2	460

PANEL 3	464
PANEL 4	468
PANEL 5	475
LAMPIRAN	482
I. Rundown.....	482
II. Daftar Peserta.....	489
III. Daftar Narasumber	499
IV. Foto Kegiatan	501



KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas terselenggaranya Simposium "Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan". Kegiatan ini diselenggarakan oleh Badan Keahlian DPR RI bekerja sama dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP).

Prosiding ini memuat hasil kegiatan prasimposium dan simposium serta kesimpulan dan rekomendasi. Terima kasih disampaikan kepada berbagai pihak yang telah bekerja sama dalam menyusun dan menerbitkan prosiding ini serta menyukseskan Simposium "Institusionalisasi Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan" yang telah diselenggarakan di Hotel Crowne Jakarta. Semoga prosiding ini bermanfaat sebagai pengetahuan dan pemahaman secara komprehensif, serta sebagai bahan masukan berkenaan dengan Pembentukan Undang-Undang.

Jakarta, 14 Agustus 2018
Ketua Panitia

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum
Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI

PANEL 3

**PROSEDUR DAN PARAMETER INSTITUSONALISASI PANCASILA DALAM
EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Oleh:

Dr. Bayu Dwi Anggono

**(Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI), Dosen
Fakultas Hukum Universitas Jember)**

PAPARAN

Saya senang mendapat undangan ini dan berpartisipasi dalam acara ini. Isu ini memang saat ini menjadi kewajiban kita untuk membahasnya

Saya pikir judul yang diminta ada soal prosedur dan parameter. Prosedur adalah bagaimana cara melembagakan soal evaluasi dalam peraturan perundang-undangan dan parameter apa yang kita gunakan untuk melakukan evaluasi. Dalam konteks ilmu perundang-undangan kita akan bicara dulu apa definisi peraturan perundang-undangan yang baik itu, tentu banyak sekali definisi dari para ahli, tapi kalau kita rekap itu sebenarnya ada tiga hal baik secara moral, yuridis, dan sosiologis. Moral ini dalam perundang-undangan kita yaitu Pancasila. Yuridis adalah harmonis secara horizontal maupun vertikal. Sosiologis adalah bahwa peraturan tersebut bisa berguna, bekerja dan diterima oleh masyarakat. Secara sederhana dapat dikatakan seperti itu.

Untuk menuju peraturan perundang-undangan yang baik, bukan suatu hal yang mudah setidaknya ada 5 (lima) faktor dan ini sudah menjadi prinsip secara universal di berbagai belahan dunia. Karena memang meskipun negara yang mengaku Common Law, negara yang tidak mendasarkan pada undang-undang dasar tertulis seperti Inggris sekalipun. Tapi Act Law itu sudah tidak bisa lagi menjadi suatu hal yang dinegasikan. Negara yang menganut Common Law sekalipun membutuhkan peraturan perundang-undangan, karena itu ada *good principle of regulation making* yang sudah diadopsi, bahkan ada yang mengadopsi dalam bentuk CD banyak sekali *record* soal regulasi.

Ada 5 (lima) hal fakta-fakta yang menyebabkan regulasi bisa menjadi baik, yaitu:

1. Dasar-dasar peraturan perundang-undangannya dulu. Jadi kita harus tertib dulu jenisnya, hierarkinya, materi muatannya. Karena tanpa kita bisa menerapkan
2. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini bukan hanya pembentukannya saja atau prosedurnya saja, tetapi juga substansinya. Karena itu dalam sistem *judicial review* kita mengenal uji formil dan uji materiil. Uji formil itu adalah melihat prosedurnya apakah *quorum* atau tidak, apakah dibentuk dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, apakah didalamnya dilakukan proses pembahasan yang sungguh-sungguh, atau jangan-jangan ini tidak pernah dibahas namun tiba-tiba disahkan. Tahap I dan tahap II di DPR dilalui apa tidak, ini adalah bicara mengenai soal prosedur. Berbicara mengenai persoalan prosedur berarti adalah berbicara mengenai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Keppres Nomor 87 Tahun 2014 dan peraturan tata tertib DPR. Substansi tentu adalah uji materiil, yang selama ini diuji secara yuridis. Secara vertikal kalau undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar, kalau dibawah undang-undang misalnya Perda Kabupaten Kota maka tidak boleh bertentangan mulai dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri. Batu uji moral Pancasila itu belum terlembagakan. Meskipun Mahkamah Konstitusi (MK) pernah memutus juga suatu undang-undang itu bertentangan dengan Pancasila. Ada 3 putusan MK sama sekali tidak menyinggung Pancasila, menyerempet-nyerempet Pancasila itu dalam *research* yang Saya lakukan terkait berbagai jenis putusan MK.
3. Partisipasi publik. Ada asas hukum umum bahwa yang boleh membuat peraturan yang mengikat bagi rakyat adalah rakyat itu sendiri. Badan-badan perwakilan itu hanya bagian dari rakyat, yang tidak mungkin rakyat berkumpul secara keseluruhan. Maka rakyat perlu suatu lembaga yang mewakili rakyat untuk membentuk peraturan perundang-undangan.
4. Adopsi evaluasi peraturan perundang-undangan. Jadi kalau di tertib pembentukan peraturan perundang-undangan itu kita kenal namanya *ex ante evaluation* atau *preview*. *Ex ante* itu adalah terhadap rancangan peraturan perundang-undangan itu kita lakukan suatu proses analisa, maka kita kenal RIA, ROCCUPI, dan banyak model lainnya. Evaluasi ini adalah evaluasi setelah undang-undang itu dibentuk. Dalam pembahasan kita terkait dengan permasalahan yang nomor 4 ini.
5. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang baik. Terakhir kalau hal pertama kedua ketiga dan keempat itu kita kecolongan, harapan kita sesungguhnya ada yang di nomor terakhir ini. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang baik di MK dan

Mahkamah Agung (MA), karena kita mengenal 2 (dua) atap, meskipun tidak lumrah kita sudah punya MK masih juga ada MA. Karena adanya MK itu kan menetapkan MA sebagai *court of justice*, sementara MK sebagai *court of constitutional* yang melihat sebatas norma, sementara MA perkara-perkara konkrit. Tetapi ini tidak masalah dalam sistem pengujian peraturan perundang-undangan.

Kita punya problem dalam jenis kita misalkan kita seakan-akan peraturan perundang-undangan di Indonesia itu mana nanti yang akan dievaluasi dengan Pancasila kira-kira begitu. Rujukan kita melihat Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Persoalannya adalah Pasal 8 ayat (1) tersebut terlalu luas. Dengan beribu maaf saya katakan bahwa peraturan MPR, DPR, DPD, Perma, dan PMK itu bukan hal peraturan perundang-undangan yang sebenarnya tidak perlu untuk diundangkan. Karena kalau kita melihat di Amerika Serikat ketika awal, kekuasaan kehakiman itu menyelesaikan sengketa jadi dia tidak boleh juga membuat produk yang kemudian itu bisa menjadi bahan sengketa. Jadi Perma itu menurut Saya salah kaprah, Perma diundangkan dan menjadi peraturan perundang-undangan, karena tidak bisa digugat ke MA, ini adalah suatu problem.

Hierarki kita seakan-akan bicara hierarki yang nantinya akan terkait dengan evaluasi juga. Ketika berbicara hierarki seolah-olah Pasal 7 ayat (1), mulai dari Undang-Undang Dasar, Tap MPR, Undang-Undang, PP, Perpres, Perda didalamnya nanti ada Perda Provinsi dan Perda Kabupaten. Sementara Pasal 8 ayat (1) itu tidak jelas letak hierarkinya. Sederhana saja Peraturan KPU itu letak hierarkinya dimana. Tidak ada dalam hierarki. Kalau kita keberatan dengan Peraturan KPU lalu kita mengujinya ke MA dengan batu ujinya PP itu bagaimana? Tiba-tiba memutus Peraturan KPU tidak boleh bertentangan dengan PP. Contohnya saat ini mengenai cuti Presiden yang mau disusun PP-nya, tiba-tiba KPU sudah membuat Peraturan KPU tentang kampanye. Peraturan KPU bertentangan dengan PP, ujinya hakim bisa-bisa batalkan Peraturan KPU karena dia lembaga nasional tetap yang dijamin independensinya, tiba-tiba ada PP yang mengatur pembatalan hakim terhadap Peraturan KPU. Padahal ada yang mengatakan PKPU itu sejajar dengan PP. Kenapa tidak diberikan ke PP karena dari undang-undang mengatakan langsung KPU adalah badan nasional tetap mandiri, jadi jangan PP, karena PP yang membentuk adalah Pemerintah, maka sebaiknya diserahkan ke KPU. Jadi sampai sekarang masih ada yang mengatakan bahwa Peraturan KPU itu setara dengan Permen, tapi ada yang mengatakan setara dengan PP. Bagaimana dengan Peraturan BI? Itu setara dengan PP atau dengan Perpres? Ini problem kita juga.

Materi muatan, saya katakan hari ini terlalu banyak materi yang diatur dengan undang-undang. Dan beribu maaf lagi sekarang tidak jelas mana materi muatan PP, Perpres, Permen atau Peraturan dibawahnya itu bisa dijadikan undang-undang juga. Gerakan Pramuka diatur dengan Keppres tiba-tiba menjadi Undang-Undang Gerakan Pramuka. Undang-Undang Kesehatan mengatakan bahwa kesehatan jiwa diatur dengan PP, namun di DPR menjadi undang-undang. Kalau mau saya buka lebih banyak lagi, tapi kita kan ingin mengatakan bahwa materi muatan kita tidak tertib.

Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai pengharmonisasian ini problem juga. Terkait kita mensinkronkan soal norma yang dibikin dalam hal ini normanya yaitu adalah Pancasila. Yang diharmoniskan oleh Baleg itu kan hanya RUU, di Ditjen Kemenkumham itu ada mengharmonisasikan PP dan Perpres. Sampai hari ini Permen, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, dan Peraturan BI semua nihil harmonisasi. Semua boleh membentuk semau-maunya, Pemerintah melalui Kemenkumham hanya mengundang. Pertanyaan Saya seorang menteri sekarang sering kali membuat Permen yang isinya seperti Peraturan Presiden tanpa melalui harmonisasi. Menteri hari ini tiba-tiba ingin membentuk Peraturan Menteri, besok jadi. Hanya tinggal menyuruh biro hukum dan perancang, tiba-tiba besok hari jadi, tidak pernah diharmonisasikan, apakah itu harmonisasi dalam konteks ini apakah itu secara moral dan yuridis. Hal ini juga merupakan suatu bentuk kealpaan. Kemudian soal pembahasan banyak persoalan terkait dengan jangka waktu pembahasan yang tidak ada batasan waktu, kemudian DPR masih dalam bentuk fraksi-fraksi, meskipun sudah ada putusan MK yang mengatakan bahwa pembahasan undang-undang itu sebenarnya bipartit, kalau tidak terkait dengan kewenangan DPD. DPR itu sudah dalam bentuk 1 (satu) tidak seperti sekarang, pemerintah menghadapi banyak fraksi, putusan MK mengatakan demikian. Tapi sampai dengan hari ini Pemerintah 1 berhadapan dengan 10 fraksi, jadi 10 perbedaan kepentingan yang membingungkan. Mengapa DPR tidak 1 suara? 1 suaranya nanti ketika pengambilan keputusan di tingkat kedua.

Partisipasi publik sampai dengan hari ini belum ada pedoman formal konsultasi publik, sehingga memunculkan heterogenitas bentuk konsultasi. Kemudian draf naskah akademik belum bisa tersedia dengan baik. Belum ada 1 portal resmi tempat publik memberikan tanggapan. Sebagai contoh di Jepang ketika kita bicara sebuah peraturan, jangankan undang-undang, peraturan menteri, isi muatannya apa publik bisa menyampaikan keberatan melalui portal. Pada saat keberatan mencapai jumlah tertentu maka pasal itu dicabut. Jadi ada semacam referendum melalui *website*, hal ini bisa diadopsi. Bahkan dalam Undang-Undang Pemilihan Umum ada anggota DPR yang

mengatakan bahwa kalau mau terlibat membahas undang-undang jadilah anggota DPR. Kan tidak seperti itu.

Evaluasi peraturan perundang-undangan apabila tidak melakukan sebagaimana hal-hal yang telah dijelaskan sebelumnya tidak akan bisa. Mengapa? Karena ini sebagai satu sistem manajemen regulasi adalah satu kesatuan.

1. Istilah evaluasi itu kita terbiasa mendengar dengan 3 istilah, yaitu *judicial review*, *legislative review*, dan *executive review*. *Judicial review* sudah *clear* dibahas di MK dan MA. Sementara itu *legislative review* dan *executive review* belum terlembagakan (masih parsial), hal ini terlihat dari belum adanya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mewajibkan dilakukan evaluasi peraturan perundang-undangan secara reguler, secara periodik. Tetapi kita pernah melakukan itu secara parsial, yaitu Undang-Undang Otonomi Khusus Papua Pasal 78 mengatur, evaluasi pelaksanaan undang-undang ini dilaksanakan setiap tahun dan untuk pertama kali 3 tahun sejak undang-undang ini diberlakukan. Sementara undang-undang lain tidak ada kewajiban itu.
2. *Legislative review* baik oleh DPR maupun pemerintah belum ada model baku (metode, mekanisme, indikator) yang ditetapkan.
3. Lembaga yang bertanggung jawab untuk evaluasi belum terlembagakan. Evaluasi itu harusnya dilakukan oleh pembentuknya sendiri karena dia yang menetapkan target, dia pula yang mengetahui target tersebut terpenuhi atau tidak. Sampai saat ini lembaga yang bertanggung jawab untuk melakukan evaluasi belum *clear*.
4. Belum diatur bagaimana kekuatan mengikat hasil evaluasi.

Sistem pengujian peraturan perundang-undangan juga memiliki problem, yaitu:

1. Mahkamah Konstitusi:
 - a. Tidak ada jangka waktu MK memutus pengujian undang-undang (ketidakpastian);
 - b. Beberapa kasus pembentuk undang-undang mengatur kembali norma yang dibatalkan oleh MK;
 - c. Periodeisasi masa jabatan hakim MK mengancam independensi hakim dalam memutus perkara.
2. Mahkamah Agung:
 - a. Jangka waktu memutus dibatasi 14 hari kerja (terlalu pendek).
 - b. Persidangan bersifat tertutup (hanya pemeriksaan berkas).
 - c. Putusan membutuhkan tindak lanjut pencabutan oleh pembentuk peraturan (90 hari).
 - d. Pembentuk peraturan mengatur kembali norma yang telah dibatalkan MA.

Membicarakan penggunaan Pancasila, MK masih menggunakan, namun berdasarkan pengetahuan saya melakukan *research* putusan-putusan MA, MA yang paling nihil untuk menggunakan Pancasila hanya teknis norma-norma saja. Maka strategi meningkatkan kualitas regulasi kita adalah dengan cara, antara lain:

1. Kebijakan untuk regulasi yang lebih baik (dokumen resmi negara).
2. Penataan ulang jenis, hierarki dan materi muatan.
3. Penguatan kelembagaan (Kementerian Hukum atau Biro Legislasi Kabinet) dalam perencanaan (kewenangan menolak usulan regulasi) dan harmonisasi semua jenis regulasi pusat.
4. Transparansi pembentukan regulasi, dengan membuat pedoman konsultasi publik dan web resmi.
5. Pelembagaan evaluasi peraturan perundang-undangan oleh pembentuknya (*legislative review dan executive review*).
6. Membuat satu atap untuk pengujian regulasi di Mahkamah Konstitusi (Mahkamah Agung tidak diberikan kewenangan lagi).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya menyebutkan perencanaan, penyusunan, penambahan, pengesahan atau penetapan (pengesahan untuk undang-undang, penetapan untuk peraturan di bawah undang-undang) dan pengundangan. Dimanakah posisi evaluasi peraturan perundang-undangan dalam manajemen peraturan perundang-undangan? Kita belum memiliki evaluasi peraturan perundang-undangan secara periodik. Manfaat evaluasi peraturan perundang-undangan berlaku umum, yaitu:

1. Manajemen produksi regulasi, yaitu menginformasikan apakah tujuan pembentukan telah tercapai, mengenai manfaat dan dampak.
2. Asas hierarki, yaitu menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya.
3. Hubungan hukum dan perubahan sosial yaitu untuk mempertahankan kohorensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru.
4. Keterbatasan judicial review, yaitu untuk mempertahankan kohorensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru. MA dan MK itu pasif. Tidak mungkin MA dan MK melakukan pengujian tanpa adanya permohonan.

Praktik evaluasi regulasi dilakukan secara reguler di negara lain, contohnya di Denmark setiap 3 (tiga) tahun dimulai dari undang-undang tersebut dibentuk, maka harus dilakukan evaluasi. Di Korea setiap

penggantian parlemen dilakukan evaluasi terhadap semua undang-undang, tujuannya agar mengetahui mana undang-undang yang bisa diberlakukan mana yang tidak. Karena prinsip mereka undang-undang itu bukanlah abadi, sehingga apabila suatu undang-undang tidak dibutuhkan lagi akan dibuang. Tidak seperti di Indonesia, banyak sekali undang-undang yang bahkan kita sendiri tidak mengetahui undang-undang tersebut mengatur apa karena kita hanya melihat undang-undang yang baru, tetapi undang-undang yang lama tersebut masih berlaku, dan tiba-tiba ada suatu kejadian penegak hukum bisa menggunakan undang-undang yang lama itu.

Rekomendasi untuk prosedur evaluasi terhadap undang-undang (oleh DPR), yaitu:

1. Setiap 5 tahun sekali sejak diberlakukan, undang-undang dilakukan evaluasi. (perihal 5 tahun bisa disesuaikan menjadi 4 tahun atau 3 tahun, tetapi diberikan ketentuan bahwa diluar periodeisasi waktu yang telah ditentukan, boleh dilakukan evaluasi sesuai kebutuhan yang ada).
2. Evaluasi undang-undang oleh DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
3. Hasil evaluasi undang-undang dilaporkan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dalam Rapat Paripurna DPR untuk dapat ditindaklanjuti.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang evaluasi undang-undang oleh DPR diatur dalam Peraturan DPR.

Rekomendasi untuk prosedur evaluasi terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (oleh Pemerintah), yaitu:

1. Evaluasi menjadi tanggung jawab menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan berkoordinasi dengan menteri dan/atau kepala lembaga pemerintah non kementerian yang wewenang dan tugasnya terkait dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dievaluasi.
2. Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum kepada Presiden untuk dapat ditindaklanjuti.

Ruang BPIP nanti sebenarnya adalah dalam hal evaluasi di level Pemerintah, karena BPIP adalah organ Pemerintah. Nantinya Menteri bersama BPIP, menurut pemikiran saya hal ini masuk ke dalam revisi Undang-Undang 12 Tahun 2011.

3. Ketentuan lebih lanjut tentang evaluasi undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diatur dalam Peraturan Presiden.

Parameter evaluasi menurut saya ada 3 (seperti dikatakannya oleh Prof. B. Arief Sidharta), yaitu:

1. Evaluasi yuridik, disebut keberlakuan formal/keberlakuan normatif.
2. Evaluasi faktual, disebut juga keberlakuan sosial atau keberlakuan sosiologis, atau keberlakuan empirikal.
3. Evaluasi moral, disebut juga keberlakuan filosofikal atau keberlakuan evaluasi atau keberlakuan materiil atau keberlakuan substansial yang sesuai dengan Pancasila sebagai cita hukum.

Sebuah peraturan perundang-undangan itu akan baik atau bisa efektif jika memenuhi ketiga hal tersebut, karena ketiganya merupakan satu kesatuan.

Parameter adalah instrumen yang terdiri dari moral, sosiologis, dan yuridis. Maka kita harus menyusun pedoman bagi DPR dan Pemerintah dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan. Pedoman tersebut akan menjadi *manual book* yang berisi:

1. Panduan bagi DPR atau Pemerintah dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan.
2. Penjelasan langkah-langkah/urutan yang harus dilakukan dalam melakukan evaluasi antara lain perumusan masalah, perumusan tujuan, pelaksanaan evaluasi, konsultasi publik, perumusan kebijakan, dan rekomendasi akhir.
3. Instrumen yang digunakan untuk melakukan evaluasi, perlu dibangun berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan praktik-praktek terbaik dunia internasional.

Parameter evaluasi peraturan perundang-undangan di beberapa negara Uni Eropa (Inggris, Swedia, Jerman, Belanda), yaitu:

1. *Implementations* (implementasi)
2. *Objectives* (tujuan)
3. *Proportionality* (proporsionalitas/sifat sepadan)
4. *Effectiveness* (efektivitas)
5. *Efficiency* (efisiensi)
6. *Utility* (kegunaan)
7. *Legal compliance/Legal Issues* (kepatuhan hukum)

Parameter evaluasi dengan tolok ukur keberlakuan moral (PANCASILA), yaitu dengan cara:

1. Menjaga integrasi bangsa dan negara secara ideologi dan teritorial.
2. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi) sekaligus.
3. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan berkeadaban dalam hidup beragama.
4. Mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.



PROSEDUR DAN PARAMETER INSTITUSIONALISASI PANCASILA DALAM EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

DR. BAYU DWI ANGGONO

Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI)
FH Universitas Jember

PERSYARATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK



DASAR PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK (Jenis, Hierarki, dan Materi muatan)

JENIS	HIERARKI	MATERI MUATAN
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Rujukannya Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 Tidak Semua Jenis Peraturan yang disebut dalam Pasal 8 adalah <input type="checkbox"/> Peraturan Per-uu- an (Peraturan MPR, DPR, DPD, Perma, PMK, dll) Pasal 8 ayat (1) dikelompokkan jadi 3: (i) Peraturan internal (Peraturan MPR, DPR, DPD); (ii) Peraturan internal bersinggung dengan pihak eksternal (Perma, PMK); (iii) Peraturan Lembaga masuk kategori Peraturan Per-uu-an (Peraturan BI) 	<ul style="list-style-type: none"> Belum semua jenis Peraturan Per-uu-an di Pasal 8 ayat (1) masuk dalam hierarki di <input type="checkbox"/> Pasal 7 ayat (1) Dimanakah letak dalam hierarki Peraturan Lembaga/Komisi/Badan yang dibentuk UU atau Pemerintah atas perintah UU. Contoh Peraturan KPU, Peraturan OJK, dll <input type="checkbox"/> Tidak masuknya semua jenis peraturan dalam hierarki menyulitkan pengujiannya di pengadilan 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Pasal 10 ayat (1) huruf e UU 12/2011 tentang Materi muatan UU adalah Kebutuhan Hukum Masyarakat Terlalu luas <input type="checkbox"/> Pembedaan Materi muatan PP dan Perpres tumpang tindih (sama-sama diperintah UU) <input type="checkbox"/> Belum jelas Peraturan Komisi/Lembaga Penunjang masuk jenis delegasi atau otonom

TERTIB PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PROLEGNAS	PENGHARMONISASIAN	PEMBAHASAN
<ul style="list-style-type: none"> • Prolegnas ambisius (2017 ditentukan 52 RUU, hanya terbentuk 7 UU). • Komitmen Prolegnas tidak ditaati, 2017 ada 11 RUU diluar Prolegnas. • Kementerian Hukum tidak punya kewenangan menolak draft RUU dalam Prolegnas • Perintah delegasi tidak ditaati (bukan materi UU) 	<ul style="list-style-type: none"> • UU 12/2011 Yang wajib diharmonisasi Kementerian Hukum hanya Rancangan UU, PP dan Perpres • Rancangan Permen dan Peraturan Lembaga (KPU, BI, OJK, dll) tidak ada kewajiban • Harmonisasi Kementerian hukum maupun Baleg dianggap hanya formalitas 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembahasan RUU 3 kali masa sidang. • Boleh ada perpanjangan, namun tidak ada batas waktu (ruang transaksional). • DPR masih belum satu kesatuan tapi masih fraksi-fraksi saat berhadapan dengan pemerintah dalam pembahasan RUU. • Pembahasan terhenti tapi tidak ada penarikan pembahasan RUU

PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



SISTEM PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

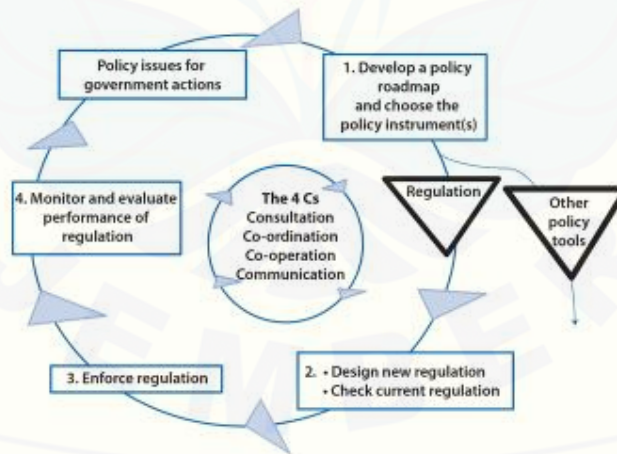


STRATEGI MENINGKATKAN KUALITAS REGULASI



EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM BERBAGAI PENGERTIAN		
<p>JUDICIAL REVIEW</p> <p>Evaluasi atau pengujian terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif dilakukan oleh lembaga yudisial</p>	<p>LEGISLATIVE REVIEW</p> <p>Evaluasi atau pengujian dilakukan oleh lembaga legislatif yang objeknya adalah Undang-Undang yang pembentukannya menjadi kewenangannya</p>	<p>EXECUTIVE REVIEW</p> <p>Evaluasi oleh eksekutif yang objeknya adalah UU, peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan perintah UU, atau peraturan sebagai pelaksanaan fungsi dan tugas penyelenggaraan pemerintahan</p>

PROSES PERUNDANG-UNDANGAN UNIVERSAL



POSISI EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM MANAJEMEN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA



MANFAAT EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

MANAJEMEN PRODUKSI REGULASI: Menginformasikan apakah tujuan pembentukan telah tercapai, mengenai manfaat dan dampak. Informasi ini untuk perencanaan selanjutnya

ASAS HIERARKI: menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya.

HUBUNGAN HUKUM DAN PERUBAHAN SOSIAL: untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru.

KETERBATASAN JUDICIAL REVIEW: untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru

PRAKTIK EVALUASI REGULASI PERIODIK DI NEGARA LAIN (DENMARK)

Regulatory Impact Assesment (RIA) is also required in the ex post evaluation of existing rules. Every year the government chooses approximately 15 new laws that must be reviewed 3 years after their introduction. **However the review does not require a strict use of a RIA.**

REKOMENDASI UNTUK PERUBAHAN UU 12/2011 (PROSEDUR EVALUASI)

1. Setiap 5 (lima) tahun sekali sejak diberlakukan, Undang- Undang dilakukan evaluasi.
2. Diluar perodesasi waktu yang telah ditentukan oleh ayat (1), evaluasi Undang-Undang dapat dilakukan dengan mengingat kebutuhan hukum yang ada.
3. Evaluasi Undang-Undang oleh DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
4. Hasil evaluasi Undang-Undang sebagaimana dimaksud ayat (1) dilaporkan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dalam Rapat Paripurna DPR untuk dapat ditindaklanjuti.
5. Ketentuan lebih lanjut tentang evaluasi Undang-Undang oleh DPR diatur dalam Peraturan DPR.

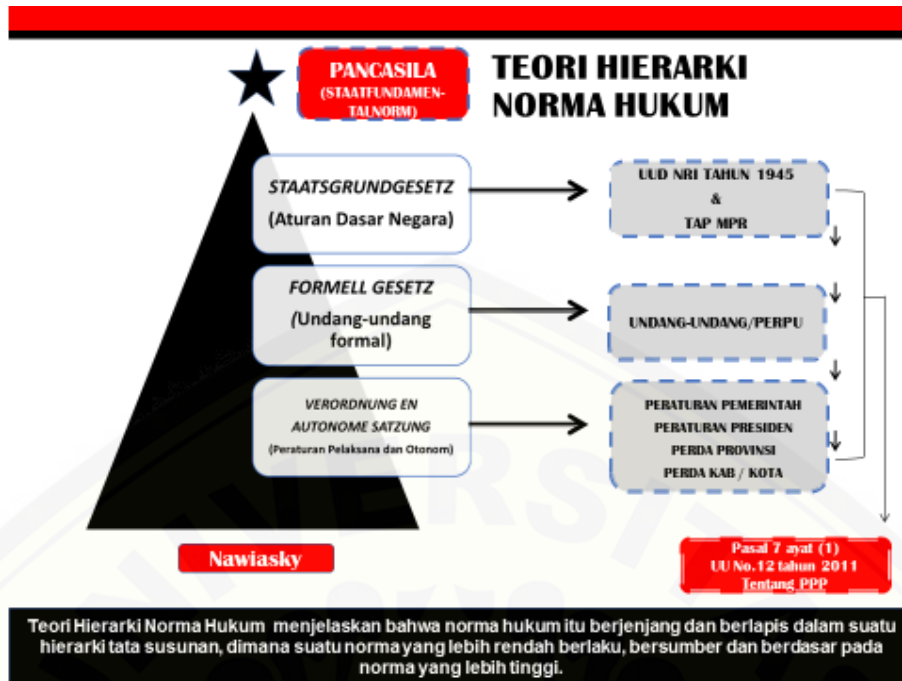
REKOMENDASI UNTUK PERUBAHAN UU 12/2011 (PROSEDUR EVALUASI)

1. Evaluasi Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang oleh Pemerintah menjadi tanggung jawab menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan berkoordinasi dengan menteri dan atau kepala lembaga pemerintah non kementerian yang wewenang dan tugasnya terkait dengan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang dievaluasi.
2. Hasil evaluasi Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang disampaikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum kepada Presiden untuk dapat ditindaklanjuti.
3. Ketentuan lebih lanjut tentang evaluasi Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.

KEBERLAKUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (B. ARIEF SIDHARTA)

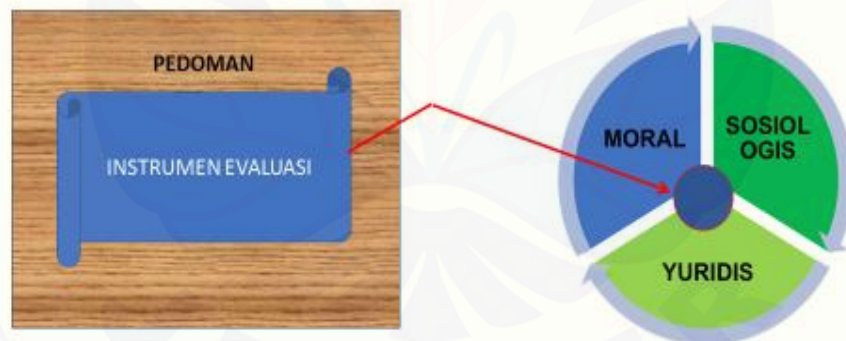
- **Keberlakuan moral** yang disebut juga keberlakuan filosofical atau keberlakuan evaluasi atau keberlakuan materiil atau keberlakuan substansial. Sesuai dengan Pancasila sebagai cita hukum.
- **Keberlakuan faktual**, biasa disebut juga keberlakuan sosial atau keberlakuan sosiologis, atau keberlakuan *empirical*.
- **Keberlakuan yuridik** yang juga disebut keberlakuan formal/ keberlakuan normatif

Sebuah peraturan perundang-undangan itu akan baik atau bisa efektif jika memenuhi ketiga keberlakuan



17

PARAMETER EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



- Pedoman Evaluasi peraturan perundang-undangan akan menjadi Manual Book yang berisi:
1. Panduan Bagi DPR atau Pemerintah dalam melakukan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan;
 2. Penjelasan langkah-langkah/urutan yang harus dilakukan dalam melakukan evaluasi antara lain Perumusan Masalah, Perumusan Tujuan, Pelaksanaan Evaluasi, Konsultasi Publik, Perumusan Kebijakan, dan Rekomendasi Akhir
 3. Instrumen yang digunakan untuk melakukan Evaluasi, perlu dibangun berdasarkan UU 12/2011 dan praktek-praktek terbaik dunia internasional.

PARAMETER EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BEBERAPA NEGARA UNI EROPA (INGGRIS, SWEDIA, JERMAN, BELANDA)

- *Implementations (implementasi)*
- *Objectives (tujuan)*
- *proportionality (proporsionalitas/sifat sepadan)*
- *Effectiveness(efektivitas)*
- *Efficiency (efisiensi)*
- *Utility (kegunaan)*
- *legal compliance/Legal Issues (kepatuhan hukum)*

PARAMETER EVALUASI DENGAN TOLOK UKUR KEBERLAKUAN MORAL (PANCASILA)



PERBANDINGAN PENGGUNAAN PANCASILA SEBAGAI TOLOK UKUR DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI

- **Pertama**, Putusan yang tidak menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur untuk menguji, contohnya Putusan Nomor 56/PUU-VI/2008 tentang pengujian UU 42/2008 tentang Pilpres dalam hal tertutupnya kemungkinan adanya calon perseorangan/independen.
- **Kedua**, Putusan yang telah mencoba membangun penafsirannya tidak hanya terhadap UUD 1945 tetapi coba menggali nilai-nilai fundamental dengan menggunakan cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila. Contoh Putusan Nomor 5/PUU-IX/2012 tentang Pengujian UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. MK dalam pertimbangan hukumnya tidak secara tegas menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur, akan tetapi dalam dalam pertimbangan hukumnya nilai-nilai Pancasila tergambar.
- **Ketiga**, Putusan yang di dalamnya telah secara jelas menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur pengujian. contoh putusan Nomor 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian UU 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Pertimbangan hukum putusan ini menjelaskan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dan kedudukan sila Ketuhanan Yang Maha Esa bagi Negara Indonesia.