



Alternatif Pembenahan Muatan Materi Rancangan Peraturan Perundang- Undangan Melalui Policy Screening Tools

Hanif Hardianto¹, Megafury Apriandhini², Nina Farliana³

1. Universitas Terbuka, Indonesia.

Correspondence addressed to:

Hanif Hardianto

Email: hanifh@ecampus.ut.ac.id

Abstract. *Indonesia is a state based on the rule of law, and one of the characteristics of such a state is that all policies issued by the government must be grounded in applicable legal norms. The hierarchy of legislation in Indonesia does not consist solely of laws (undang-undang); at the lowest level, there are still district/municipal regulations (peraturan daerah kabupaten/kota). Indonesia is experiencing a crisis in the legislative process, which has led to several laws and regulations receiving criticism and even rejection from the public. This situation is alarming, especially if the legislative process continues in this manner in the future. Law, which should function as social control, has instead become a source of new problems and is ineffective because it fails to accommodate the interests of society. This study is qualitative research using a sociological legal approach, focusing on understanding the procedures for forming laws and regulations using the Policy Screening Tools in the Secretariat General of the Provincial DPRD in Bali and Aceh. Policy Screening Tools serve as a policy analysis instrument that can act as a parameter to determine whether a draft regional regulation is suitable or unsuitable to be enacted. Not all draft laws and regional regulations undergo screening—only those draft laws and regulations that face contention among the legislature, the executive, and the public are subjected to the screening process.*

Keywords: *draft regional regulation; improvement; policy screening tools*

Pendahuluan

Alinea ke 5 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUDNRI 1945) menyebutkan bahwa kesejahteraan umum merupakan tanggung jawab negara dengan diimplementasikan berbagai kebijakan yang berpihak kepada rakyat. Kebijakan tersebut dapat diimplementasikan harus menggunakan dasar hukum yang jelas sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Adapun maksud dasar hukum yang jelas merupakan peraturan yang digunakan oleh

negara, peraturan perundang-undangan di Indonesia secara hierarki menurut Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarki peraturan perundang-undangan diatas sudah sangat jelas mengatur mengenai peraturan yang tertinggi hingga terendah yang berlaku di negara Indonesia. Namun dalam perjalanannya tidaklah mudah untuk membuat sebuah peraturan perundang-undangan. Beberapa undang-undang yang kontroversial dan mendapat penolakan dari masyarakat sejak periode ke-2 pemerintahan Presiden Joko Widodo diantaranya yaitu revisi UU KPK, UU Minerba, UU MK dan yang begitu sengit dikritik dan ditentang oleh banyak pihak di akhir tahun 2020 yaitu UU Cipta Kerja. Ada 1.365 (seribu tiga ratus enam puluh lima) orang dari gabungan mahasiswa, buruh dan pelajar yang ditangkap oleh aparat pada tanggal 30 September 2019 saat demonstrasi penolakan revisi UU KPK (Fitra Moerat Ramadhan, 2023). Selanjutnya aksi unjuk rasa menolak UU Cipta Kerja yang diwarnai tindakan anarkisme terjadi di 18 (delapan belas) provinsi di seluruh Indonesia pada tanggal 6 sampai dengan 8 Oktober 2020 (BBC, 2020). Fenomena penolakan terhadap sebuah produk hukum menunjukkan bahwa ada yang perlu diperbaiki dalam proses legislasi di Indonesia.

Banyaknya aksi penolakan terhadap sederet undang-undang merupakan respons adanya hak rakyat yang terabaikan hingga terancam atas undang-undang tersebut. Hal ini mencerminkan bahwa DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai aktor utama pembentuk undang-undang belum bisa menjadi “wakil” yang mampu menghasilkan produk hukum yang mengangkat dan melindungi kepentingan rakyat. David Hume sebagai seorang filsuf yang banyak mempengaruhi pemikiran filsafat hukum Jeremy Bentham menegaskan bahwa sesuatu yang berguna harus dapat membawa kebahagiaan bagi individu manusia. Begitu pula Bentham berpendapat bahwa hukum harus berguna bagi individu masyarakat demi mencapai kebahagiaan sebesar-besarnya, artinya kebahagiaan setiap individu dalam hidup layak untuk dilindungi, dipelihara dan dilestarikan (Frederikus Fios, 2012).

Kesejahteraan umum baru bisa terwujud apabila dilaksanakan pembangunan yang tepat. Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith menyebutkan bahwa kesejahteraan tidak hanya diukur dari tingkat pertumbuhan ekonomi. Pembangunan harus mencerminkan perubahan sistem sosial masyarakat tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individu maupun kelompok untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang lebih baik. Sistem sosial diartikan sebagai hubungan saling ketergantungan antara faktor-faktor ekonomi dan nonekonomi. Terbukti banyak kegagalan kebijakan pembangunan telah terjadi karena mengesampingkan variabel nonekonomi. Padahal pembangunan harus dipahami sebagai kenyataan fisik sekaligus keadaan mental (state of mind) dari suatu masyarakat (Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, 2011).

Berbagai aksi penolakan terhadap undang-undang merupakan bagian dari respons masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang belum memperhatikan aspirasi masyarakat. Proses penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan saat ini dilakukan dengan cara public hearing atau dengar pendapat dengan cara mengundang masyarakat dalam satu forum diskusi/seminar/lokakarya. *Public hearing* tersebut merupakan proses yang sudah lazim/umum dilaksanakan oleh lembaga legislatif baik ditingkat pusat hingga daerah dalam menyerap aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu peraturan. Memang proses tersebut tidak menjadi persoalan dalam pembentukan atau pembahasan peraturan perundang-undangan, karena yang menjadi penentu kebijakan diterima atau tidaknya aspirasi masyarakat dan stakeholder adalah lembaga legislatif. Sehingga apabila dalam pembahasan suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan masyarakat/stakeholder mengalami jalan buntu, maka semua proses penyusunan tersebut akan diambil oleh lembaga legislatif dan nantinya akan terjadi lobi-lobi politik yang sudah menjadi rahasia umum dalam proses

pembentukan suatu aturan di Indonesia.

Kebahagiaan rakyat nampaknya tidak menjadi prioritas dalam pembentukan sederet undang-undang yang kontroversial di atas, melihat begitu banyak pihak yang melakukan penolakan. Padahal kebahagiaan merupakan unsur pokok dalam kesejahteraan yang diamanatkan oleh konstitusi. Bagaimana mungkin rakyat bisa sejahtera jika tidak bahagia, Joko Riskiyono berpendapat bahwa beberapa orang yang duduk di lembaga perwakilan atau badan legislatif cenderung menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan kelompok atau pribadi, sehingga diperlukan ruang partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (Joko Riskiyono, 2015).

Langkah yang perlu diambil untuk mengatasi kekacauan yang ditimbulkan dari produk hukum kontroversial saat ini tentunya dengan membenahi demokrasi yang cacat melalui pembangunan hukum nasional. Salah satu inti dari demokrasi adalah recognition (pengakuan) yang berarti bahwa masing-masing warga negara niscaya harus diakui eksistensinya. Legislasi dalam perspektif demokrasi begitu memperhatikan opini publik (Anis Ibrahim, 2008). Eksistensi warga negara dalam proses legislasi ditunjukkan dengan terpenuhinya hak masyarakat untuk berpartisipasi dan memiliki peran penting dalam menentukan arah kebijakan.

Pasal 96 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan maupun pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan. Alangkah baiknya masukan masyarakat seharusnya memiliki nilai yang dapat turut menentukan akan lolos atau tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan, bukan sekedar catatan yang bisa dikesampingkan. Pemerintah harus dapat mengoptimalkan peran masyarakat secara luas melalui teknologi di era digital saat ini agar rakyat dapat secara langsung menyuarakan aspirasinya berdasarkan asas keterbukaan informasi publik. Jika konflik akibat sebuah peraturan perundang-undangan terus berulang, maka kita akan semakin jauh dalam menggapai kesejahteraan rakyat.

Keresahan terhadap berbagai masalah yang ditimbulkan dari pengesahan sebuah peraturan perundang-undangan membuat penulis merasa perlu menawarkan gagasan berupa tindakan preventif yang dapat memitigasi risiko konflik pasca disahkannya sebuah undang-undang, yaitu melalui proses analisis kebijakan yang sekaligus dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Alat analisis kebijakan berupa *Policy Screening Tool* (untuk selanjutnya disebut *screening* atau PST) merupakan salah satu metode analisis kebijakan yang bisa merangkul aspirasi publik. Tahapan *screening* pada eksekusinya melibatkan stakeholders dalam upaya menghasilkan produk hukum yang sesuai harapan bersama dan bisa menyejahterakan masyarakat.

Penelitian hukum yang membahas mengenai *screening* sebagai alat analisis kebijakan dalam menghasilkan produk hukum sangat langka, karena istilah *screening* biasa digunakan dalam dunia kesehatan. Warren E. Walker pernah menawarkan konsep tahapan *screening* dalam artikelnya pada tahun 1986 yang berjudul *the use of screening in policy analysis*. Walker menyebutkan bahwa studi analisis kebijakan harus secara eksplisit memasukkan tahapan *screening* sebagai alternatif dalam pertimbangan kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan di Belanda (Warren E. Walker, 1986). Namun tidak ada penelitian lebih lanjut yang membahas mengenai tahapan *screening* dalam perumusan perundang-undangan

Laura Musikanski dalam tulisannya *happines in public policy*, yang menyebutkan bahwa PST menyediakan ruang bagi setiap orang untuk berpartisipasi dalam rangka pembangunan untuk mewujudkan kebahagiaan dan kesejahteraan. Laura sedikit menguraikan cara kerja PST seperti yang diterapkan di Bhutan, kemudian mendeskripsikan bagaimana Inggris dan Amerika mencoba untuk mengadopsi *Gross National Happines (GNH) screening* sebagai acuan dalam pembentukan sebuah produk hukum (Laura Musikanski, 2014). Kemudian ada Stephan Sonnenberg dan Kristen DeRemer yang sekilas telah membahas tentang PST, namun lebih

menitikberatkan pada GNH yang menjadi ukuran keadilan produk hukum di Bhutan (Stephan Sonnenberg dan Kristen DeRemer, 2021). Hampir seluruh penelitian tentang PST memang selalu berkaitan dengan Bhutan, karena baru Bhutan yang benar-benar menerapkan kebijakan tersebut dan sekaligus sebagai negara pertama yang mengusung konsep GNH *Policy Screening Tool* pada tahun 2008 (Dorji Yanka, et.al, 2018). Keresahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan partisipasi masyarakat diperlukan terobosan agar ketika terjadi stagnasi penyusunan suatu peraturan perundang-undangan, maka cara itulah yang akan dipakai. Oleh karena hal tersebut penelitian ini akan membahas mengenai *Policy Screening Tools* sebagai alternatif pembenahan materi muatan dalam rancangan peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah.

Metode

Desain penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif untuk menganalisis secara argumentasi berdasarkan data-data yang diperoleh saat penelitian berlangsung. Penelitian kualitatif hukum adalah penelitian yang sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata. Menurut Ashofa (Burhan Ashofa, 2013), ada beberapa hal yang harus menjadi perhatian dalam metode penelitian kualitatif. Pertama, bahwa apa yang ingin diperoleh dan dikaji oleh sebuah penelitian kualitatif adalah pemikiran, makna, cara pandang manusia mengenai gejala-gejala yang menjadi fokus penelitian. Kedua, gejala dapat ditangkap oleh panca indera, sedangkan gagasan hanya ditangkap dengan cara memahami gagasan bersangkutan. Ketiga, makna yang ingin dikaji oleh penelitian kualitatif dilihat sebagai sebuah sistem, demikian pola-pola tindakan merupakan perwujudan dari sistem dari makna tersebut

Sumber data utama penelitian kualitatif hukum menurut Moleong adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain (Moleong Lexy, 2014). Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini. Pertama, Sumber data primer diperoleh peneliti melalui buku, jurnal atau dokumen-dokumen tertulis yang mendukung penelitian terutama pembentukan suatu peraturan daerah di Indonesia. Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh melalui wawancara terhadap informan dari bagian perundang-undang di Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Sekwan DPRD) Provinsi Bali, dan Sekwan DPRD Provinsi Aceh. Pencatatan sumber data sekunder melalui wawancara merupakan hasil usaha gabungan dari kegiatan melihat, mendengar dan bertanya yang dilakukan secara sadar, terarah, dan senantiasa bertujuan memperoleh informasi yang diperlukan. Penelitian dilakukan di Sekwan DPRD Provinsi Bali pada tanggal 10 Juni 2025, dan di Sekwan DPRD Provinsi Aceh pada tanggal 18 Juli 2025.

Hasil dan Pembahasan

Proses Legislasi Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD Provinsi Bali dan DPRD Provinsi Aceh

Negara Indonesia merupakan negara hukum, hal ini sudah sangat jelas tercantum didalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945. Sehingga peraturan menjadi salah satu pedoman terhadap tingkah laku kehidupan bermasyarakat. Namun, menjadi hal yang umum kita ketahui bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan tidak sedikit terjadi permasalahan mulai dari penyusunan hingga pengundangan yang kerap menimbulkan permasalahan. Salah satu permasalahan penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah pada proses penyusunan pada tahap mendengarkan aspirasi masyarakat. Pada penelitian ini yang membahas mengenai pembenahan muatan materi rancangan peraturan daerah melalui *Policy Screening Tools* merupakan salah satu gagasan sebagai alternatif dalam membenahi penyusunan dalam tahap menyerap aspirasi masyarakat dalam pembentukan rancangan peraturan daerah. Konsep *screening* ini nantinya akan berlandaskan pada 2 pembahasan yang pertama membahas mengenai pelaksanaan proses legislasi dan kendala dalam penyusunan

rancangan peraturan daerah (raperda) di DPRD Provinsi Bali dan DPRD Provinsi Aceh. Kedua, membahas mengenai pelaksanaan *screening* dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Indonesia.

Pasca reformasi, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan salah satunya untuk membentuk Perda untuk membantu proses dalam pelaksanaan yang diamanatkan didalam undang-undang. Lebih lagi setelah adanya kewenangan otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur sendiri urusan rumah tangganya sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing.

Pada hierarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa Peraturan Daerah tingkat Provinsi dan Peraturan Daerah di tingkat kabupaten/kota menempati urutan hierarki paling bawah. Pada Pasal 1 ayat (7) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota dengan persetujuan Gubernur tingkat Provinsi atau Bupati/Walikota tingkat Kabupaten/Kota. Namun, pembentukan tersebut tetap mengacu kepada aturan yang ada di dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu "materi muatan Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah dan/ atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Kemudian pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan Pasal 5 UU *a quo* dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, adanya kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan (Rizki Jayuska dan Ismail Marzuki, 2021).

Berlakunya prinsip otonomi daerah dan pembagian urusan kekuasaan antara kewenangan pusat dengan kewenangan daerah menimbulkan beberapa dampak positif dan dampak negatif dalam proses berjalannya waktu. Salah satu dampak positif yang dihasilkan adalah semua peraturan daerah sudah menjadi wewenang daerah untuk membentuknya. Meskipun, wewenang tersebut sudah menjadi ranah daerah namun semua produk hukum yang ada di daerah tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang ada di pusat dengan kata lain, semua peraturan perundang-undangan yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Misal pembentukan peraturan daerah harus tetap mengacu kepada peraturan yang ada di atasnya seperti undang-undang. Bahkan sekalipun sudah ada aturan yang mengatur hal tersebut, Kemendagri pada tahun 2016 telah membatalkan 3.143 (tiga ribu seratus empat puluh tiga) peraturan daerah. Adapun tujuan dari pembatalan ribuan perda adalah memperkuat daya saing bangsa di era kompetisi. Perda merupakan aturan yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat investasi, dan menghambat kemudahan berusaha (Humas Setkab, 2024).

Menurut Jimly Asshiddiqie, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik haruslah dilandaskan pada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan administratif dan keberlakuannya juga harus tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis (Muhtadi, 2013). Berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie tersebut apabila melihat realita sebelumnya pada tahun 2016 yang terdapat ribuan peraturan daerah di batalkan oleh kemendagri karena alasan tertentu terlepas pembatalan tersebut secara formil sangat menyalahi aturan hukum. Namun substansi yang terdapat dalam Perda belum selaras atau bertentangan dengan aturan yang berada di atasnya.

Penelitian terhadap pembentukan peraturan daerah telah dilaksanakan oleh penulis secara langsung dengan melakukan wawancara dengan bagian perundang-undangan di Sekretariat DPRD Provinsi Bali pada tanggal 10 Juni 2025 dan di Sekretariat DPRD Provinsi Aceh pada tanggal 18 Juli 2025 dengan hasil rangkuman wawancara sebagai berikut:

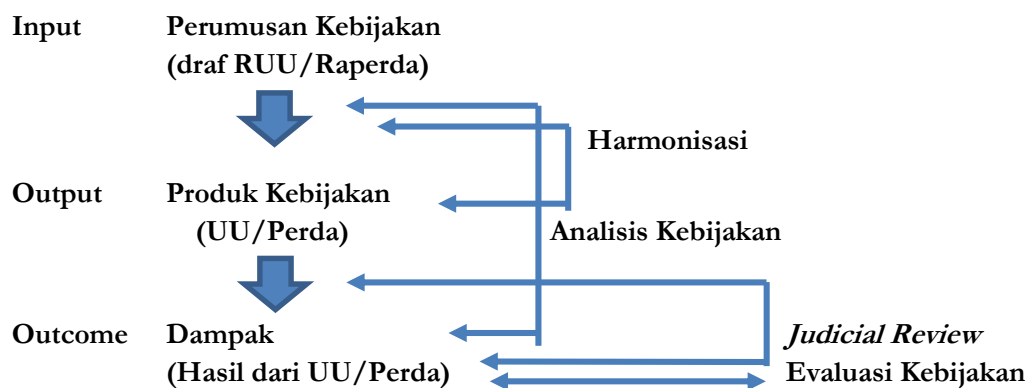
1. Berdasarkan kualitas muatan materi Perda. Bahwa kualitas Perda yang disusun di DPRD Provinsi Bali dan DPRD Provinsi Aceh memiliki kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat serta kemampuan Perda dalam mengatur substansi yang dibutuhkan oleh masyarakat.
2. Proses penyusunan Perda di DPRD Provinsi Bali dan DPRD Provinsi Aceh terdapat beberapa tahapan seperti pematangan konsep, riset pendukung, dan penyerapan aspirasi masyarakat yang sudah dilaksanakan oleh kedua DPRD sesuai dengan perintah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, PP No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011, Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 Tahun 2015.
3. Pada tahap partisipasi masyarakat sesuai dengan Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 berbunyi:
 - 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - 2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
 - 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
 - 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Policy Screening Tools dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Daerah di Indonesia

Kemunculan studi analisis berawal dari banyaknya kebijakan yang kurang memuaskan bagi masyarakat, kebijakan tersebut tidak memecahkan masalah namun justru menambah masalah baru dalam kehidupan masyarakat. Sehingga dampak yang ditimbulkan dari kebijakan yang kurang baik tersebut berdampak terhadap kehidupan yang kurang baik pula (Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006). Proses legislasi di negara Indonesia saat ini membutuhkan suatu pemetaan dalam menganalisis kebijakan sebagai upaya untuk menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang lebih baik dan tidak menimbulkan konflik antara negara dengan rakyat. Pemetaan analisis kebijakan penyusunan peraturan perundang-undangan disini berbeda dengan proses *eksekutif preview* maupun *judicial review*. Peran *eksekutif preview* yang dilakukan sebelum disahkannya perda sebagai upaya untuk menjamin perda supaya tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Apabila dimaknai pada konteks sekarang dalam pembentuk perda sebagai upaya harmonisasi perda terhadap aturan yang berada di atasnya yang menjadi tupoksi eksekutif baik di tingkat provinsi maupun di tingkat pusat. Mengenai *judicial review* yang mempunyai fokus pengujian peraturan perundang-undangan setelah peraturan tersebut disahkan dan lembaga yang berwenang untuk menguji adalah lembaga yudikatif.

Analisis kebijakan yang dimaksud dalam memitigasi resiko konflik setelah disahkannya peraturan perundang-undangan dapat dijadikan alternatif dalam penyelesaian masalah yang dialami saat ini. Meskipun beberapa proses telah dilaksanakan seperti halnya *eksekutif preview* atau harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh eksekutif, dan juga adanya *judicial review* setelah disahkannya suatu peraturan perundang-undangan. Adapun analisis kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini untuk memperkuat lembaga legislatif terutama ditingkat daerah untuk memperkuat draft penyusunan peraturan perundang-undangan sebelum di laksanakan harmonisasi perundang-undangan oleh lembaga eksekutif

diatasnya. Praktik analisis kebijakan yang dimaksud dapat dilihat pada bagan 1 dibawah.



Gambar 1. Praktik Analisis Kebijakan

Pada bagan diatas dapat diketahui beberapa proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum mulai dari perumusan kebijakan yang merupakan tahapan penyusunan draf rancangan suatu UU atau Perda kemudian terdapat output dari rancangan tersebut menjadi sebuah kebijakan berupa UU atau Perda dan memiliki dampak yang dihasilkan dari aturan secara langsung kepada masyarakat. Namun disamping proses tersebut terdapat beberapa tahapan yang di lalui seperti harmonisasi aturan yang menjadi ranah eksekutif kemudian terdapat *judicial review* setelah disahkan dan pemberlakuan suatu aturan UU atau Perda. Namun untuk ditengah tengah proses harmonisasi terdapat proses analisis kebijakan yang seharusnya berada di tahap rancangan UU atau Perda sampai dengan pemberlakuan UU atau Perda.

Terdapat dua model dasar dalam studi analisis kebijakan, yaitu rational-comprehensive dan garbage-can. Perbedaan keduanya terletak pada penempatan rasionalitas dalam pengambilan keputusan. Model rational-comprehensive mendefinisikan kebijakan sebagai sebuah proses yang sepenuhnya rasional. Sebaliknya, model garbage-can hanya melibatkan sedikit sekali proses rasional, dalam arti kegiatan ilmiah. Berangkat dari dua model dasar tersebut, muncullah model pemindaian campuran yang mencoba menengahi kedua aliran pemikiran tersebut dengan mengakui keterbatasan nalar manusia dan melihat proses kebijakan sebagai kalkulasi rasional-politis yang diwarnai tawar-menawar antar berbagai aktor dan kepentingan (Yunan Syaifullah, 2019).

Proses tawar menawar dalam model analisis kebijakan dapat diakomodir dengan pendekatan *deliberative policy*. Pendekatan ini mencoba untuk menyeimbangkan antara kepentingan warga negara serta mengijinkan partisipasi yang bebas warga negara yang setara dalam pengambilan kebijakan (Rutiana Dwi Wahyuningsih, 2011). Sehingga pengambilan keputusan dalam metode ini menjadi lebih demokratis. Menurut Gutmann dan Thompson, elemen penting dari sistem demoktasi deliberasi adalah pembenaran atas suatu pilihan atau kebijakan publik ketika dibuat secara kolaboratif oleh warga negara dan perwakilan mereka. Namun, tidak semua masalah kebijakan memerlukan diskusi. Selama ada kesepakatan di sepanjang prosesnya, demokrasi deliberatif menciptakan peluang untuk pengambilan keputusan dengan cara yang berbeda yaitu dengan musyawarah mufakat sesuai dengan ciri bangsa Indonesia (Amy Gutmadd dan Dennis Thompson, 2004).

Sehingga salah satu metode yang dapat digunakan sebagai alat analisis kebijakan yang dapat digunakan untuk menakar baik dan buruknya suatu peraturan adalah metode *screening* RUU atau Raperda sebelum disahkan. Istilah *screening* dalam ilmu hukum memang baru untuk dipergunakan karena apabila dilihat dari berbagai literatur sumber dan di dalam *Black's Law Dictionary* tidak ditemukan istilah *screening* dalam ilmu hukum atau didalam proses legislasi. Istilah *screening* umum digunakan dalam dunia medis. *Cambridge Dictionary* mengartikan istilah *screening* "tests or examinations to doscover if there is anything wrong with something"

(Cambridge Dictionary, 2024). Apabila dikaitkan dengan proses legislasi, maka *screening* ini merupakan tahapan untuk menguji suatu rancangan UU atau Perda secara formil pembentukan maupun materi substansi bermasalah atau tidak.

Kebuntuan dalam proses legislatif sering kali terjadi dalam kondisi berikut: lobbying dan terakhir voting. Proses legislatif dapat menjadi kurang imparial tanpa intervensi karena tingginya kerentanan pemungutan suara dan taktik lobi terhadap politik uang. Transparansi dalam proses legislatif sangat penting dalam situasi ini sehingga masyarakat umum dapat bertindak sebagai pengawas terhadap tindakan yang tidak pantas yang mungkin dilakukan oleh para pembuat kebijakan. Lebih baik lagi jika masyarakat dapat memberikan kritik yang konstruktif terkait isu-isu yang bertentangan yang muncul selama proses penyusunan rancangan UU dan Perda.

Policy Screening Tools (PST) sebagai kerangka acuan digunakan dalam proses penyaringan sebagai kriteria untuk menentukan apakah sebuah rancangan kebijakan lolos atau tidak, sebuah pelajaran yang dapat dipetik dari negara Bhutan, sebuah negara yang secara khusus menetapkan langkah *screening* sebagai bagian dari proses legislatif. Alat *screening* (*Policy Screening Tool*/PST) di Bhutan menggunakan ukuran tingkat kebahagiaan suatu negara secara keseluruhan yang dikenal dengan *Gross National Happiness* (GNH). Oleh karena itu, sejumlah aspek dalam proses *screening* kebijakan di Bhutan menyoroti perlunya kebijakan yang tidak menghambat kebahagiaan warga negara atau menambah tingkat stres mereka (Jigmi Y. Thinley, 2012).

Screening yang dilakukan di negara Bhutan menggunakan indikator layak atau tidaknya sebuah kebijakan untuk diterapkan. Kemudian terdapat empat skala poin penilaian, poin terendah menunjukkan kebijakan tersebut bernilai negatif. Berikut tabel indikator yang digunakan dalam *screening* yang sudah diterapkan di negara Bhutan:

Tabel 1. Indikator *Policy Screening Tool* di negara Bhutan

1. Equity	9. Family	17. Anti-Corruption
2. Economic Security	10. Spirituality	18. Judiciary Acces
3. Material Well Being	11. Recreation	19. Judiciary Effectiveness
4. Pollution	12. Support	20. Rights
5. Biodiversity	13. Health	21. Culture
6. Nature	14. Stress	22. Discrimination
7. Learning	15. Information	23. Value
8. Productivity	16. Participation	

Sumber: Dorji Penjore, 2008.

Berikut contoh penilaian sebuah indikator penilaian kebijakan dari skala 1-4 yang telah dilakukan di negara Bhutan dalam proses legislasi

Tabel 2. Skala Penilaian Indikator *Policy Screening Tool* di Negara Bhutan

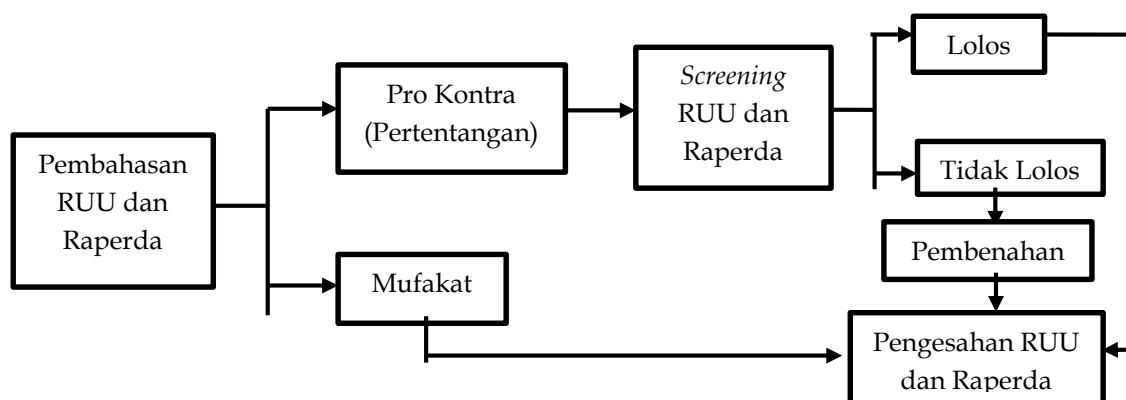
Strees	Will increase levels of stress in the populations	Do not know the effects on levels of stress in the population	Will not have any appreciable effects on levels of stress	Will decrease levels of stress in the population
	1	2	3	4

Sumber: Dorji Penjore, 2008.

Tabel diatas merupakan indikator dan skala penilaian yang digunakan oleh negara Bhutan, bahwa kebijakan yang dapat lolos dan layak berdasarkan PST adalah kebijakan yang

minimal masuk dalam kategori netral. Apabila skor yang didapat setelah PST dilakukan dibawah netral maka harus ada perbaikan kebijakan sampai dengan minimal mencapai kategori netral. Negara Indonesia sebagai negara hukum dengan sumber hukum tertinggi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dapat menyusun sendiri indikator dan skala penilaian untuk dapat digunakan dalam penyusunan rancangan UU atau Perda. Penyusunan indikator dan skala penilaian yang dapat digunakan di Indonesia mengacu kepada *ground norm* yang telah disepakati bangsa.

Fomula yang dapat diterapkan untuk *screening* rancangan UU dan Perda sebagai berikut:
a) RUU dan Raperda yang sejak proses perencanaan hingga pengesahan berjalan mulus dan disepakati oleh semua fraksi di lembaga legislatif dan juga eksekutif serta tidak ada penolakan oleh masyarakat maka tidak diperlukan *screening* RUU dan Raperda; b) RUU dan Raperda yang mengalami masalah dengan adanya penolakan untuk Sebagian fraksi di lembaga legislative dan juga eksekutif serta terdapat penolakan atau menimbulkan kegaduhan pro kontra di masyarakat terhadap substansi yang tedapat didalamnya maka perlu dilakukan *screening* untuk menganalisis apakah RUU dan Raperda tersebut layak atau tidak untuk tetap dilanjutkan dan apabila tidak layak maka diperlukan analisis kebijakan mengapa RUU dan Raperda tersebut tidak layak. Ilustrasi model pelaksanaan *screening* tersebut dijelaskan dalam bagan 2 dibawah ini.



Bagan 2. *Screening* dalam Proses Legislasi
Sumber: Ayu Kholifah, 2022

Bagan 2 diatas menunjukkan alur dalam proses legislasi yang dapat dilalui hingga proses pengesahan suatu UU dan Perda. Apabila dalam pembahasan RUU dan Perda mengalami pro kontra dan pertentangan maka dilakukan *screening* kemudian dari hasil *screening* yang dilakukan terdapat dua hasil yaitu lolos dan tidak lolos. Apabila lolos maka langsung dapat dilakukan pengesahan RUU dan Raperda, apabila dalam tahap *screening* diperoleh hasil tidak lolos maka dapat dilakukan pembenahan hingga hasil pembenahan sesuai dengan harapan kemudian dilakukan pengesahan RUU dan Perda. Lain hal apabila dalam pembahasan RUU dan Raperda semua fraksi di lembaga legislatif, dan lembaga eksekutif serta masyarakat stakeholder sepakat terkait dengan RUU dan Raperda maka tidak dilakukan lagi *screening*, langsung dapat dilakukan pengesahan RUU dan Raperda. Secara khusus dalam proses legislasi penyusunan RUU dan Raperda tetap mengacu kepada aturan yang terdapat didalam UU.

Menurut Larence M. Friedman bahwa sistem hukum terdiri atas tiga komponen, yaitu struktur (*legal structure*), substansi (*legal substancy*), dan Budaya (*legal culture*). Komponen yang pertama struktur, struktur hukum di negara Indonesia adalah aparat lembaga mulai dari lembaga legislatif, lembaga yudikatif, dan lembaga eksekutif. Apabila dikaitkan dengan proses legislasi penyusunan rancangan UU dan Perda di Indonesia maka ketiga lembaga tersebut mempunyai peran masing-masing mulai dari penyusunan hingga pengujian UU/Perda. Komponen kedua adalah substansi. Sebelum menyelesaikan sejumlah prosedur perencanaan untuk membuat peraturan dengan cermat, benar, dan tepat, regulator tidak dapat bertindak tergesa-gesa. Dalam artian tidak ada langkah yang dihilangkan demi memberikan muatan

hukum yang sesuai dengan nilai-nilai kebangsaan dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Namun sangat disayangkan, beberapa tahapan dalam proses pembuatan Naskah Akademik (NA) dan RUU belum diselesaikan sebagaimana mestinya, khususnya tahapan konsultasi publik. Tahapan ini sering kali diabaikan dan tidak lengkap karena tidak ada aturan yang mengatur Standard Operational Procedure (SOP) konsultasi publik (Khopiatuziadah, 2024). Komponen yang ketiga adalah budaya hukum. Pengertian dari budaya hukum sering diidentikkan dengan kesadaran hukum bagi masyarakat maupun aparat sebagai struktur. Budaya hukum atau kesadaran hukum yang kuat dapat ditunjukkan dengan kepatuhan akan nilai-nilai hukum yang ada didalam masyarakat baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis yang berlaku didalam masyarakat.

Sehingga apabila mengacu terhadap pendapat Lawrence M. Friedman terkait sistem hukum maka proses legislasi dengan menggunakan tahapan *screening* merupakan hal yang tidak dapat di nafikkan dalam konteks penyusunan perturan perundang-undangan karena secara struktur, substansi dan budaya hukum salah berpengaruh untuk mencapai suatu sistem hukum yang ideal. Suatu sistem hukum yang ideal dapat dilihat dari berjalannya ketiga komponen tersebut sehingga menghasilkan satu komponen tambahan berupa kebahagiaan dalam masyarakat. *Policy Screening Tool* dapat difafsirkan sesuai dengan Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 frasa “Masukan secara lisan dan/atau tertulis...” meskipun sudah ada pembatasan berupa rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Namun seiring dengan perkembangan teknologi, masukan secara lisan dan/atau tertulis yang dapat disalurkan oleh masyarakat kepada lembaga legislatif dalam pembahasan suatu rancangan UU dan Raperda dapat mengikuti perkembangan teknologi pula dengan proses *screening* tersebut.

Simpulan

Proses legislasi di negara Indonesia merupakan satu hal yang penting sebagai perwujudan dari Indonensia sebagai negara hukum. Proses legislasi melalui beberapa tahapan sesuai dengan aturan yang berlaku didalam UU No 12 Tahun 2011 dan aturan turunannya, salah satu proses yang harus dilalui berdasarkan Pasal 96 UU *aquo* adalah partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan karena masyarakatlah sebagai subjek hukum yang menjadi alasan mengapa suatu aturan tersebut harus dibuat. Proses legislasi tidak selalu berjalan mulus, beberapa aturan dalam UU maupun didalam masih menjadi terdapat kendala karena terjadi pertentangan pada fraksi anggota legislatif, eksekutif maupun pertentangan pada masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan suatu terobosan baru dalam proses legislasi di Indonesia dengan menggunakan *Policy Screening Tools*.

Pentingnya penerapan *Policy Screening Tools* (PST) dalam pembentukan rancangan undang-undang dan peraturan daerah sebagai upaya memperkuat partisipasi masyarakat dan mengurangi konflik setelah disahkannya peraturan. PST diusulkan sebagai langkah analisis kebijakan yang membantu menguji kelayakan substansi suatu Raperda berdasarkan partisipasi aktif dari masyarakat, sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat lebih selaras dengan kebutuhan dan harapan rakyat. Penggunaan PST ini juga mengacu ke negara Bhutan yang telah menerapkan indikator kebahagiaan nasional sebagai acuan kebijakan publik. Alat analisis ini memungkinkan para pemangku kepentingan untuk lebih transparan dan melibatkan publik dalam proses pembentukan peraturan. Diharapkan dengan penerapan PST, Indonesia dapat mengembangkan sistem legislasi yang lebih inklusif dan efektif, yang tidak hanya memperhatikan aspek formalitas, tetapi juga kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Kemudian di negara Indonesia juga dapat membuat indikator dan skala penilaian sendiri menyesuaikan *ground norm* Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 dan mengubah aturan UU No 12 Tahun 2011 terutama Pasal 96 ayat (2) dengan menambahkan frasa “*screening*” sebagai salah satu tahap untuk partisipasi masyarakat.

Daftar Pustaka

- Ashofa, Burhan. (2013). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- BBC.com. Omnibus Law: Demo Tolak UU Cipta Kerja di 18 Provinsi Diwarnai Kekerasan, YLBHI: Polisi Melakukan Pelanggaran. BBC News 9 Oktober 2020, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54469444> diakses pada 22 November 2023
- Penjore, Dorji. (2008). *GNH Screening Tool*. Thimpu: Centre for Bhutan Studies.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. (2006). *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Fios, Frederikus, (2012). Keadilan Hukum Jeremy Bentham dan Relevansinya bagi Praktik Hukum Kontemporer, *Jurnal Humaniora*, 3(1): 302
- Gutmadd, Amy, Dennis Thompson, (2004). *Why Deliberative Democracy?*. United Kingdom: Princeton University Press.
- Humas Setkab. Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/> dikutip tanggal 31 Oktober 2024
- Cambridge Dictionary. <https://dictionary.cambridge.org/amp/english/screening>. Diakses pada 03 November 2024
- Ibrahim, Anis. (2008). Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaktif Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur. Disertasi, program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Jayuska, Rizki. Ismail Marzuki. (2021). Problematika Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2016-2021, *Pagaruyuang Law Jurnal*, 4(2): 154.
- Kholifah, Ayu. (2022). Pembenahan Muatan Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional Melalui Policy Screening Tool Terhadap Rancangan Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19 (2), 158.
- Khopiatuziadah. (2014). Peluang dan Tantangan Konsultasi Publik dalam Proses Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR. *Rechts Vinding Online*.
- Lexy, Moleong. (2014). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muhtadi. (2013). Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah (Studi Kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum "Way Rilau" Kota Bandar Lampung). *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2): 212-222.
- Musikanski, Laura, (2014). Happiness in Public Policy. *Journal of Social Change*, 6(1): 57.
- Ramadhan, Fitra Moerat, Demo Revisi UU KPK Berujung Rusuh, Ada 1.365 Orang Ditangkap, Tempo.co. 15 Oktober 2019, <https://grafis.tempo.co/read/1851/demo-revisi-uu-kpk-berujung-rusuh-ada-1-365-orang-ditangkap> diakses pada 22 November 2023
- Riskiyono, Joko, (2015). Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan. *Jurnal Aspirasi*, 6 (2): 167
- Sonnenberg, Stephan, Kristen DeRemer, (2021). GNH and Justice: A framework for Rule of law Development Efforts in Bhutan. *The Journal of Gross National Happiness and Law*, 1.
- Syaifulloh, Yunan, (2019). *Modul Pelatihan dan Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press.
- Thinley, Jigmi Y. (2012). *What is Gross National Happiness?*, Thimpu: Centre for Bhutan Studies.
- Todaro, Michael P, Stephen C. Smith. (2011). *Pembangunan Ekonomi*, edisi ke 11 jilid 1. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Wahyuningsih, Rutiana Dwi. (2011). Membangun Kepercayaan Publik melalui Kebijakan Sosial Inklusif, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 15 (1).
- Walker, Warren E., (1986). The Use of Screening in Policy Analysis, *Management Science*, 23 (4):389.
- Yanka, Dorji et.al, (2018). Carbon Neutral Policy in Action: The Case of Bhutan. *Climate Policy*, DOI: 10.1080/14693062.2018.1551187